



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.288/3
van 19 mei 2016

avis 59.288/3
du 19 mai 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende maatregelen
betreffende de bestrijding van
bepaalde exotische dierziekten'

un projet d'arrêté royal 'portant
des mesures relatives à la lutte
contre certaines maladies
exotiques des animaux'

Op 19 april 2016 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 'houdende maatregelen betreffende de bestrijding van bepaalde exotische dierziekten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2016.

*

Le 19 avril 2016, 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 'portant des mesures relatives à la lutte contre certaines maladies exotiques des animaux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mai 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 2016.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de (gedeeltelijke) omzetting van richtlijn 92/119/EEG van de Raad van 17 december 1992 ‘tot vaststelling van algemene communautaire maatregelen voor de bestrijding van bepaalde dierziekten en van specifieke maatregelen ten aanzien van de vesiculaire varkensziekte’.

Het ontwerp bevat verscheidene bestrijdingsmaatregelen die moeten worden toegepast bij verdenking of bevestiging van de ziektes die worden opgesomd in de bijlage bij het ontwerp, namelijk:

- de aangifte van elk vermoeden van de aanwezigheid van een ziekte bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), de start van een onderzoek door de officiële dierenarts en het nemen van voorzorgsmaatregelen door de verantwoordelijke en door de officiële dierenarts tot de vermoedelijke aanwezigheid van de ziekte is weerlegd (artikelen 5 tot 9 van het ontwerp);

- de verklaring tot haard zodra de besmetting is bevestigd, alsook het nemen van een aantal bijkomende maatregelen die blijven gelden tot er geen besmettingsgevaar meer is (artikelen 10 en 11);

- de oprichting door het FAVV van een ziektebestrijdingscentrum dat het epidemiologisch onderzoek coördineert (artikelen 12 en 13);

- het nemen van maatregelen in de buurt- of contactbedrijven (artikelen 14 en 15);

- de afbakening door de officiële dierenarts van een beschermingsgebied en een toezichtsgebied rond de haard, waarin telkens verscheidene maatregelen gelden (artikelen 16 tot 19);

- de reiniging, de ontsmetting en de verdelging van insecten (artikel 20).

Het ontwerp omvat ook nog bepalingen inzake de laboratoriumdiagnose (artikel 21). De behandeling tegen de ziekte is verboden; de vaccinatie eveneens tenzij onder bepaalde voorwaarden als aanvullende maatregel (artikelen 22 en 23). Er wordt voorzien in een vergoeding voor de eigenaar van afgemaakte dieren (artikel 24). Het ontwerp bevat ook een declaratieve bepaling inzake de opsporing, vaststelling en vervolging van inbreuken op de bepalingen ervan (artikel 25).

Het te nemen koninklijk besluit komt in de plaats van het koninklijk besluit van 3 oktober 1997 ‘houdende maatregelen van diergeneeskundige politie betreffende de bestrijding van bepaalde exotische dierziekten’, dat wordt opgeheven (artikel 26 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

3. In artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt de term “dier” gedefinieerd als “elk huisdier van een soort die rechtstreeks vatbaar is voor de ziekte, *of elk in het wild levend* gewerveld dier dat een rol kan spelen in de epidemiologie van de ziekte, doordat het als drager of bron van besmetting kan fungeren” (cursivering aangebracht).

De gewesten zijn, gelet op hun bevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud,¹ exclusief bevoegd voor het nemen van maatregelen met betrekking tot het bestrijden van de ziekten bij de in het wild levende dieren. Het feit dat die ziekten op de veestapel kunnen overgaan, ontnemt aan die maatregelen niet het karakter van bescherming en behoud van de fauna.²

De gemachtigde was het met die zienswijze eens en stelde voor om in artikel 1 van het ontwerp een bepaling op te nemen waarin zou worden bepaald dat het ontworpen besluit “enkel van toepassing [is] op de als huisdier gehouden dieren”. Een dergelijke aanpassing van artikel 1 van het ontwerp is evenwel niet nodig indien in de definitie in artikel 2, 2°, van het ontwerp de verwijzing naar in het wild levende dieren wordt geschrapt. De Raad van State is zich ervan bewust dat die definitie de omzetting vormt van artikel 2, 2, van richtlijn 92/119/EEG, maar gezien de zo-even geschetste bevoegdheidsverdeling staat het aan de gewesten om deze richtlijn om te zetten wat betreft in het wild levende gewervelde dieren die een rol kunnen spelen in de epizoötiologie van de ziekten doordat ze als drager of bron van de besmetting kunnen fungeren.

Om dezelfde redenen moet in artikel 1 van het ontwerp worden bepaald dat het ontworpen besluit “voorziet in de *gedeeltelijke* omzetting” van richtlijn 92/119/EEG.

RECHTSGROND

4.1.1. In de aanhef wordt onder meer verwezen naar hoofdstuk III van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet) en naar de artikelen 17 en 29 van dezelfde wet als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Op de vraag welke bepalingen uit hoofdstuk III juist worden bedoeld, verwees de gemachtigde naar artikel 3, tweede zin, artikel 7, § 2, artikel 8, artikel 9, 1° tot 4°, en artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet.

¹ Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² GwH 31 januari 1989, nr. 1/89, 8.B.2. Zie ook adv.RvS 42.135/3 van 13 februari 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 16 april 2007 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 april 1999 houdende voorwaarden betreffende het verwerven en behouden van de Aujeszky-statuten’ en adv.RvS 43.767/3 van 20 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 5 mei 2008 ‘betreffende de bestrijding van aviaire influenza’.

4.1.2. Artikel 3 van de Dierengezondheidswet, dat overigens geen deel uitmaakt van hoofdstuk III, heeft betrekking op de verenigingen en de verbonden tot bestrijding van dierenziekten, die in het ontworpen besluit niet aan bod komen.

4.1.3. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Dierengezondheidswet kan de Koning (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, (2°) alle of sommige andere methodes van dierenziektenbestrijding dan diegene die hij vaststelt, verbieden, (3°) de afslachting of afmaking voorschrijven van een dier dat door een dierenziekte is aangetast of besmet of verdacht is van aantasting of besmetting binnen de termijn die hij bepaalt en op de plaats die hij aanwijst, alsook de bestemming van de krenten of karkassen van de dieren of delen ervan bepalen, evenals (4°) de afbraak of de vernietiging voorschrijven met de middelen en op de wijze die hij aanduidt, van gebouwen, voertuigen, plantaardige of dierlijke producten, grondstoffen voor de landbouw en de veeteelt en van alle andere goederen die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn. Deze wetsbepaling biedt in beginsel rechtsgrond voor het ontworpen besluit, behalve voor de meer specifieke bepalingen die hieronder worden besproken.

4.1.4. Bij artikel 8, tweede lid, van de Dierengezondheidswet wordt de Koning gemachtigd om te bepalen in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend bij toepassing van de maatregelen bedoeld in het eerste lid, 3° en 4°. Die wetsbepaling vormt de specifieke rechtsgrond voor artikel 24 van het ontworpen besluit.

4.1.5. Bij artikel 7 van de Dierengezondheidswet wordt de Koning gemachtigd om onder de voorwaarden die hij bepaalt, aan de verantwoordelijke of aan de dierenartsen de aangifte van elk uitbreken of van elk voorteken van het uitbreken van dierenziekten op te leggen en de overheidspersonen aan te wijzen aan wie de aangifte moet worden gedaan, om aan de verantwoordelijke de tussenkomst op te leggen van een dierenarts, die belast wordt met de uitvoering van door het FAVV genomen beslissingen, en om de voorwaarden te bepalen onder welke de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van deze wet. Deze wetsbepaling biedt specifiek rechtsgrond (eventueel ten dele) voor de artikelen 5, 6, 7, § 1 en § 2, 3° en 4°, 9, 10, 11, 14, 16, 17, § 1, 4° en 5°, 18, § 1, 2°, eerste zin, 19, 20, 3°, en 23, 2°, van het ontworpen besluit.

4.1.6. Aan artikel 9 van de Dierengezondheidswet ontleent de Koning de bevoegdheid om (1°) het onder toezicht stellen, het afzonderen, het in bewaring of in quarantaine stellen van dieren die aangetast of besmet zijn door een dierenziekte of die verdacht zijn van aantasting of besmetting, voor te schrijven en de kosten van die maatregelen ten laste te leggen van de verantwoordelijke, (2°) ten laste van de verantwoordelijke de reiniging en de ontsmetting voor te schrijven van gebouwen, gebruiksvoorwerpen, vervoermiddelen en van alle goederen die drager zijn of kunnen zijn van ziekten of smetstoffen, en daartoe de producten en de gebruikswijze ervan op te leggen, (3°) de verzameling, het verkeer en het vervoer van dieren te verbieden of te regelen en (4°) het verkeer van personen en goederen binnen een aangewezen gebied te verbieden of te regelen. De artikelen 7, § 2, 8, 9, 10, § 2, 2° en 3°, 11, 14, 15, 16, 17, § 1, 3° tot 5°, en §§ 2 en 3, 18, § 1, 2° en 3°, en §§ 2 en 3, 19, 20 en 23, 2°, van het ontworpen besluit vinden (eventueel ten dele) specifiek rechtsgrond in die wetsbepaling.

4.1.7. Op grond van artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet kan de Koning met het oog op de bestrijding van dierenziekten (1°) de voorwaarden vaststellen waaraan dieren,

dierlijke producten, dierlijke bijproducten, planten en substraten moeten voldoen om te worden in de handel gebracht, verworven, ten verkoop aangeboden, tentoongesteld, in bezit gehouden, vervoerd, verkocht, onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd en (2°) de invoer, de uitvoer of de doorvoer van dieren, dierlijke producten, dierlijke bijproducten, planten en substraten verbieden en reglementeren. Die wetsbepaling biedt specifiek rechtsgrond (eventueel ten dele) voor de artikelen 7, § 2, 2° en 3°, 8, 9, 14, § 1, 17, § 1, 3° en 4°, en §§ 2 en 3, 18, § 1, 2° en 3°, en §§ 2 en 3, en 19 van het ontworpen besluit.

4.1.8. Aan artikel 17 van de Dierengezondheidswet ontleent de Koning onder meer de bevoegdheid om de regelen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen vast te stellen en om te bepalen aan welke voorwaarden de identificatiestukken moeten voldoen, met inbegrip van de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik. De artikelen 19, eerste lid, 4°, en 23, 1°, van het ontworpen besluit vinden specifiek rechtsgrond in die wetsbepaling.

4.1.9. Bij artikel 29 van de Dierengezondheidswet wordt de Koning gemachtigd om de uitvoering van de door hem bepaalde machten die in die wet zijn vastgesteld, over te dragen aan de minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister), onverminderd de bepalingen van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Nog afgezien van het gegeven dat de wetgever de Koning niet kan machtigen om aan een minister ruimere delegaties van regelgevende bevoegdheid te verlenen dan uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, is een dergelijke wettelijke machtiging overbodig, aangezien de bevoegdheid van de Koning om regelgevende bevoegdheid aan de minister te delegeren kan worden afgeleid uit artikel 96 van de Grondwet³ en eigenlijk zelfs niet kan worden gesteund op een wetsbepaling, aangezien het de wetgever niet toekomt zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht. Voor de delegaties aan de minister die het ontworpen besluit inhoudt, kan dan ook geen afzonderlijke rechtsgrond worden gevonden in artikel 29 van de Dierengezondheidswet.

4.2. Luidens artikel 4, eerste lid, 1°, van de wet van 23 maart 1998 'betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten' kunnen de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid die zijn gedaan in het raam van de Dierengezondheidswet, worden aangerekend ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

Bij artikel 24, § 1, van het ontworpen besluit worden bepaalde uitgaven ten laste gelegd van dat Fonds, zodat die bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de eerstgenoemde bepaling.

4.3. Wat betreft de opdrachten die bij het te nemen besluit worden toegekend aan het FAVV en die zowel gewone opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van

³ Zie J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 379.

4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, als bijkomende opdrachten bedoeld in artikel 4, § 6, van die wet en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’,⁴ kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 (voor de gewone opdrachten van het FAVV), en met artikel 4, § 6, van dezelfde wet en artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 (voor de bijkomende opdrachten van het FAVV).⁵

4.4. In de aanhef wordt ook nog verwezen naar artikel 4 van de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’. Die wetsbepaling, waarbij de Koning onder meer gemachtigd wordt om de rechten en plichten van de erkende dierenartsen en diergeneeskundige rechtspersonen te bepalen, biedt geen meer pertinente rechtsgrond dan het meer specifiek geformuleerde artikel 7 van de Dierengezondheidswet (zie opmerking 4.1.5). De verwijzing ernaar kan dan ook beter worden weggelaten uit de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in het eerste tot vierde lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen 4.1.1 tot 4.4 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Zo moet onder meer in nieuw op te nemen leden worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, naar artikel 4, eerste lid, 1°, van de wet van 23 maart 1998 en naar artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001. Het huidige tweede lid van de aanhef moet worden weggelaten en de verwijzingen naar de specifieke bepalingen van de Dierengezondheidswet en de wet van 4 februari 2000 moeten worden aangepast.

6. In het huidige negende lid moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State.

⁴ De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende: “De opdrachten die het FAVV in dit besluit moet uitvoeren zijn zowel ‘gewone’ als ook ‘bijzondere’ opdrachten. Het FAVV moet ‘bijzondere’ opdrachten in dit ontwerp KB uitvoeren bij uitbraak van b.v. runderpest, pest bij de kleine herkauwers en *rift valley fever* bij Tylopoden (kameelachtigen).”

⁵ De vraag kan rijzen of over het voorliggende ontwerp geen overleg diende te worden gepleegd in de Ministerraad gelet op het genoemde artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000. Er moet evenwel worden vastgesteld dat bij 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’ aan het FAVV de aan de controle verbonden bevoegdheden bedoeld in de dierengezondheidswet zijn toevertrouwd. Aangezien over dat besluit overleg is gepleegd in de Ministerraad en die heeft beslist dat alle in de dierengezondheidswet bedoelde, aan de controle verbonden bevoegdheden worden toevertrouwd aan het FAVV, moet over een besluit waarin deze opdrachten slechts worden gespecificeerd, geen overleg meer worden gepleegd in de Ministerraad.

Artikel 1

7. Zoals is uiteengezet in opmerking 3, moet in artikel 1 van het ontwerp worden bepaald dat het ontworpen besluit “voorziet in de *gedeeltelijke* omzetting” van richtlijn 92/119/EEG. Overigens gaat het ook binnen de bevoegdheden van de federale overheid slechts om een gedeeltelijke omzetting van die richtlijn.

Artikel 2

8. Zoals is uiteengezet in opmerking 3, moet in de definitie in artikel 2, 2°, van het ontwerp de verwijzing naar in het wild levende dieren worden geschrapt.

Artikel 3

9. De delegatie aan de minister vervat in artikel 3, tweede zin, van het ontwerp (om de lijst opgenomen in de bijlage te wijzigen en aan te vullen) overlapt met de bevoegdheid die bij artikel 26 van het te nemen besluit wordt gedelegeerd aan de minister, namelijk om die bijlage te “wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met wijzigingen aan de bijlagen van richtlijn 92/119/EEG”.

Aangezien de beoordelingsbevoegdheid van de minister in het tweede geval terecht gebonden wordt aan de wijzigingen die de bijlagen (lees: bijlage I) bij richtlijn 92/119/EEG hebben ondergaan, kan artikel 3, tweede zin, van het ontwerp beter worden weggelaten. De gemachtigde kon hiermee instemmen.

Artikel 4

10. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp kan de minister “alle maatregelen voorschrijven die nodig zijn om te voorkomen dat de ziekte op andere dieren wordt overgedragen”. Een dergelijk algemeen geformuleerde delegatie kan niet aan de minister worden verleend. De gemachtigde kon instemmen met de weglating van artikel 4 uit het ontwerp.

Artikel 24

11. Bij artikel 24, § 1, tweede lid,⁶ van het ontwerp wordt het maximumbedrag van de vergoeding per diersoort bepaald (3.000 euro voor runderen, 2.500 euro voor paardachtigen, 1.000 euro voor varkens en 600 euro voor schapen, geiten of andere diersoorten). Overeenkomstig artikel 36 van het koninklijk besluit van 3 oktober 1997 is het maximumbedrag voor alle eenhoevige dieren, herkauwers en varkens 2.500 euro.

De gemachtigde verklaarde over de keuze van deze bedragen het volgende:

⁶ In de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling is overigens niet zo duidelijk dat het om een tweede lid gaat. Dit moet worden verholpen.

“Het bedrag voor de maximale vergoeding van runderen werd verhoogd tot 3000 euro omwille van de coherentie met de huidige maximale vervangingswaarde van runderen (zie ministerieel besluit van 29 november 1991 tot vaststelling van de refactiecoëfficiënten en de maximumbedragen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de schatting en de vergoeding van runderen afgeslacht in het kader van de gezondheidspolitie).

De vergoeding voor de op bevel afgemaakte varkens wordt vastgelegd op maximaal 1000 euro. Deze vergoeding komt overeen met de referentiewaarden voor de maximale vergoeding van varkens die goedgekeurd werden op het Raad van het Fonds van 26 oktober 2011 (...).”

Er bestaat geen juridisch bezwaar tegen het verhogen of verlagen van de betrokken (maximale) vergoedingen, maar het valt moeilijk in te zien waarom voor een bepaalde dierensoort die bedragen verschillen naargelang de aard van de ziekte, wanneer de vergoeding wordt beoogd van de economische schade door het verlies van het dier. De stellers van het ontwerp moeten de vergoedingsregeling voor verscheidene soorten ziekten vanuit dat oogpunt doorlichten en de verschillen wegwerken die niet verantwoord kunnen worden.⁷

*

⁷ Zo bedraagt de maximumvergoeding voor runderen in geval van rundertuberculose, runderbrucellose en runderleucose effectief 3.000 euro (zie artikel 2 van het ministerieel besluit van 29 november 1991 ‘tot vaststelling van de refactiecoëfficiënten en de maximumbedragen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de schatting en de vergoeding van runderen afgeslacht in het kader van de gezondheidspolitie’), maar wordt dat bedrag gedifferentieerd volgens de leeftijd van de betrokken dieren. In andere gevallen zoals BSE en mond- en klauwzeer is het bedrag nog steeds op 2.500 euro vastgesteld (zie artikel 15 van het koninklijk besluit van 17 maart 1997 ‘houdende organisatie van het epidemiologisch toezicht op overdraagbare spongiforme encephalopathies bij herkauwers’ en artikel 76 van het koninklijk besluit van 10 oktober 2005 ‘betreffende de bestrijding van mond- en klauwzeer’). Zie in dit verband ook adv.RvS 58.931/3 van 29 maart 2006 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de preventie en de bestrijding van de hondsdolheid’, opmerking 26.

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer (partiellement) la directive 92/119/CEE du Conseil du 17 décembre 1992 'établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc'.

Le projet contient plusieurs mesures de lutte à appliquer en cas de suspicion ou de confirmation des maladies énumérées dans son annexe, à savoir :

- le signalement de toute suspicion de la présence d'une maladie à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA), la réalisation d'un contrôle par le vétérinaire officiel et l'adoption de mesures préventives par le responsable et par le vétérinaire officiel jusqu'à ce que la suspicion de la présence de la maladie soit infirmée (articles 5 à 9 du projet) ;

- la déclaration comme foyer dès que l'infection est confirmée, de même que l'adoption d'une série de mesures complémentaires qui restent en vigueur jusqu'à ce que le risque de contagion ait disparu (articles 10 et 11) ;

- la mise en place par l'AFSCA d'un centre de lutte chargé de la coordination de l'enquête épidémiologique (articles 12 et 13) ;

- l'adoption de mesures dans les exploitations de voisinage ou de contact (articles 14 et 15) ;

- la délimitation par le vétérinaire officiel d'une zone de protection et d'une zone de surveillance autour du foyer, toutes deux étant soumises à diverses mesures (articles 16 à 19) ;

- le nettoyage, la désinfection et la désinsectisation (article 20).

Le projet comprend également des dispositions en matière de diagnostic de laboratoire (article 21). Le traitement de la maladie est interdit; il en va de même pour la vaccination sauf sous certaines conditions à titre de mesure complémentaire (articles 22 et 23). Une indemnité est prévue pour le propriétaire des animaux mis à mort (article 24). Le projet contient également une disposition déclarative concernant la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à ses dispositions (article 25).

L'arrêté royal envisagé se substitue à l'arrêté royal du 3 octobre 1997 'portant des mesures de police sanitaire relatives à la lutte contre certaines maladies exotiques des animaux', qui est abrogé (article 26 du projet).

COMPÉTENCE

3. L'article 2, 2°, du projet définit le terme « animal » comme étant « tout animal domestique d'une espèce pouvant être directement affectée par la maladie *ou tout* animal vertébré *sauvage* susceptible de participer à l'épidémiologie de la maladie en jouant le rôle de porteur ou de source de l'infection » (italiques ajoutées).

Compte tenu de leur compétence en matière de protection et de conservation de la nature ¹, les régions sont exclusivement compétentes pour prendre des mesures relatives à la lutte contre les maladies des animaux sauvages. La circonstance que ces maladies peuvent se transmettre au cheptel, n'enlève pas auxdites mesures leur caractère de protection et de conservation de la faune ².

Le délégué partageant ce point de vue, il a proposé d'insérer, dans l'article 1^{er} du projet, une disposition qui prévoirait que l'arrêté en projet « s'applique uniquement aux animaux domestiques ». Pareille adaptation de l'article 1^{er} du projet n'est cependant pas nécessaire si la référence aux animaux sauvages dans la définition donnée à l'article 2, 2°, du projet est supprimée. Le Conseil d'État est conscient du fait que cette définition transpose l'article 2, 2, de la directive 92/119/CEE, mais compte tenu de la répartition des compétences évoquée ci-dessus, il revient aux régions de transposer cette directive en ce qui concerne les animaux vertébrés sauvages susceptibles de participer à l'épidémiologie des maladies en jouant le rôle de véhicule ou de réservoir de l'infection.

Pour les mêmes motifs, l'article 1^{er} du projet doit disposer que l'arrêté en projet « transpose *partiellement* » la directive 92/119/CEE.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1.1. Le préambule vise notamment le chapitre III de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux) ainsi que les articles 17 et 29 de cette loi à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet. À la question de savoir quelles dispositions du chapitre III sont visées précisément, le délégué a répondu par une référence à l'article 3, deuxième phrase, à l'article 7, § 2, à l'article 8, à l'article 9, 1° à 4°, et à l'article 15, 1° et 2°, de la loi relative à la santé des animaux.

4.1.2. L'article 3 de la loi relative à la santé des animaux, qui ne fait par ailleurs pas partie du chapitre III, porte sur les associations et les fédérations de lutte contre les maladies des animaux, qui ne sont pas visées par l'arrêté en projet.

4.1.3. Conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux, le Roi peut (1°) prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de

¹ Article 6, § 1^{er}, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

² C.C., 31 janvier 1989, n° 1/89, 8.B.2. Voir aussi l'avis C.E. 42.135/3 du 13 février 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 16 avril 2007 'modifiant l'arrêté ministériel du 21 avril 1999 déterminant les conditions relatives à l'obtention et à la conservation des statuts Aujeszky' et l'avis C.E. 43.767/3 du 20 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mai 2008 'relatif à la lutte contre l'influenza aviaire'.

les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays, (2°) interdire toutes ou certaines méthodes de lutte contre les maladies des animaux autres que celles qu'il fixe, (3°) prescrire l'abattage ou la mise à mort d'un animal atteint ou contaminé d'une maladie des animaux, ou suspect d'en être atteint ou contaminé, dans le délai qu'il fixe et dans le lieu qu'il désigne, et déterminer également la destination des cadavres ou carcasses de ces animaux ou parties de ceux-ci, ainsi que (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. Cette disposition légale procure en principe un fondement juridique à l'arrêté en projet, à l'exception des dispositions plus spécifiques examinées ci-après.

4.1.4. L'article 8, alinéa 2, de la loi relative à la santé des animaux habilite le Roi à déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée en cas d'application des mesures visées à l'alinéa 1^{er}, 3° et 4°. Cette disposition légale constitue le fondement juridique spécifique de l'article 24 de l'arrêté en projet.

4.1.5. L'article 7 de la loi relative à la santé des animaux habilite le Roi à imposer dans les conditions qu'il détermine, au responsable ou aux vétérinaires, la déclaration de toute apparition ou de tout symptôme d'apparition de maladies des animaux et désigner les agents de l'autorité auxquels la déclaration doit être faite, à imposer au responsable l'intervention d'un vétérinaire qui sera chargé de l'exécution des décisions prises par l'AFSCA et à déterminer les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de cette loi. Cette disposition légale procure un fondement juridique spécifique (éventuellement partiel) aux articles 5, 6, 7, § 1^{er} et § 2, 3° et 4°, 9, 10, 11, 14, 16, 17, § 1^{er}, 4° et 5°, 18, § 1^{er}, 2°, première phrase, 19, 20, 3°, et 23, 2°, de l'arrêté en projet.

4.1.6. L'article 9 de la loi relative à la santé des animaux confère au Roi le pouvoir de (1°) prescrire la mise en observation, l'isolement, la séquestration ou la mise en quarantaine d'animaux atteints ou contaminés par une maladie des animaux ou suspects d'en être atteints ou contaminés, et mettre le coût de ces mesures à charge du responsable, (2°) prescrire à charge du responsable 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, et imposer à cet effet les produits et leur mode d'emploi, (3°) interdire ou réglementer le rassemblement, la circulation et le transport d'animaux et (4°) interdire ou réglementer la circulation de personnes et de biens dans une zone déterminée. Les articles 7, § 2, 8, 9, 10, § 2, 2° et 3°, 11, 14, 15, 16, 17, § 1^{er}, 3° à 5°, et §§ 2 et 3, 18, § 1^{er}, 2° et 3°, et §§ 2 et 3, 19, 20 et 23, 2°, de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique spécifique (éventuellement partiel) dans cette disposition légale.

4.1.7. Aux termes de l'article 15, 1° et 2°, de la loi relative à la santé des animaux, le Roi peut, en vue de la lutte contre les maladies des animaux, (1°) fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire les animaux, les produits animaux, les sous-produits animaux, les végétaux et les substrats pour être mis dans le commerce, acquis, offerts en vente, exposés, détenus, transportés, vendus, cédés à titre gratuit ou onéreux, importés, exportés ou traités en transit et (2°) interdire et réglementer l'importation, l'exportation ou le transit d'animaux, de produits animaux, de sous-produits animaux, de végétaux et de substrats. Cette disposition légale procure un

fondement spécifique (éventuellement partiel) aux articles 7, § 2, 2° et 3°, 8, 9, 14, § 1^{er}, 17, § 1^{er}, 3° et 4°, et §§ 2 et 3, 18, § 1^{er}, 2° et 3°, et §§ 2 et 3, et 19 de l'arrêté en projet.

4.1.8. L'article 17 de la loi relative à la santé des animaux confère au Roi le pouvoir, notamment, de fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels et de déterminer les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire, en ce compris les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi. Les articles 19, alinéa 1^{er}, 4°, et 23, 1°, de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique spécifique dans cette disposition légale.

4.1.9. L'article 29 de la loi relative à la santé des animaux habilite le Roi à déléguer l'exercice des pouvoirs prévus par cette loi et qu'il détermine, au ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre), sans préjudice des dispositions de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'.

Indépendamment du fait que le législateur ne peut pas habiliter le Roi à accorder à un ministre des délégations de pouvoir réglementaire plus larges que des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail, une telle habilitation légale est superflue, dès lors que le pouvoir permettant au Roi de déléguer un pouvoir réglementaire au ministre peut se déduire de l'article 96 de la Constitution³ et, en fait, ne peut même pas s'appuyer sur une disposition légale, parce qu'il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif. Par conséquent, les délégations au ministre prévues dans l'arrêté en projet ne peuvent pas trouver de fondement juridique particulier dans l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux.

4.2. Selon l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 23 mars 1998 'relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux', le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux peut être imputé au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

L'article 24, § 1^{er}, de l'arrêté en projet met certaines dépenses à la charge de ce Fonds, de sorte que cette disposition peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec la première disposition citée.

4.3. L'attribution par l'arrêté envisagé des missions à l'AFSCA qui concernent tant des missions ordinaires visées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire' que des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de cette loi et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des missions complémentaires'⁴, peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 (pour les missions ordinaires de l'AFSCA), et avec

³ Voir J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 379.

⁴ À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit : « De opdrachten die het FAVV in dit besluit moet uitvoeren zijn zowel 'gewone' als ook 'bijzondere' opdrachten. Het FAVV moet 'bijzondere' opdrachten in dit ontwerp KB uitvoeren bij uitbraak van b.v. runderpest, pest bij de kleine herkauwers en *rift valley fever* bij Tylopoden (kameelachtigen) ».

l'article 4, § 6, de la même loi et l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 (pour les missions complémentaires de l'AFSCA) ⁵.

4.4. Le préambule vise également l'article 4 de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Cette disposition légale, qui habilite le Roi, notamment, à déterminer les droits et devoirs des médecins vétérinaires et personnes morales vétérinaires agréés, ne procure pas de fondement juridique plus pertinent que l'article 7 de la loi relative à la santé des animaux, qui est formulé plus spécifiquement (voir l'observation 4.1.5). Mieux vaudrait dès lors omettre la référence à cette disposition dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Il y a lieu d'adapter la mention du fondement juridique dans les alinéas 1^{er} à 4 du préambule compte tenu des observations formulées aux points 4.1.1 à 4.4 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Ainsi, il convient, entre autres, de viser dans des alinéas nouveaux à insérer, l'article 108 de la Constitution, l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 23 mars 1998 et l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001. On omettra le deuxième alinéa actuel du préambule et on adaptera les références aux dispositions spécifiques de la loi relative à la santé des animaux et de la loi du 4 février 2000.

6. Dans le neuvième alinéa actuel du préambule, il y a lieu de viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 1^o), des lois sur le Conseil d'État.

Article 1^{er}

7. Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 3, l'article 1^{er} du projet doit disposer que l'arrêté en projet « transpose *partiellement* » la directive 92/119/CEE. Au demeurant, le cadre des compétences de l'autorité fédérale ne permet qu'une transposition partielle de cette directive.

Article 2

8. Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation 3, il convient de supprimer la référence aux animaux sauvages dans la définition donnée à l'article 2, 2^o, du projet.

⁵ La question peut se poser de savoir si le projet à l'examen ne devait pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres compte tenu de l'article 4, § 6, précité, de la loi du 4 février 2000. Il convient toutefois de constater qu'en vertu de 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', les compétences liées au contrôle, visées dans la loi relative à la santé des animaux, ont été confiées à l'AFSCA. Cet arrêté ayant fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres et ce dernier ayant décidé que toutes les compétences liées au contrôle, visées dans la loi relative à la santé des animaux, sont confiées à l'AFSCA, un arrêté qui spécifie uniquement ces missions ne doit plus faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Article 3

9. La délégation au ministre prévue à l'article 3, deuxième phrase, du projet (visant à modifier et compléter la liste figurant en annexe) fait double emploi avec le pouvoir délégué au ministre par l'article 26 de l'arrêté envisagé, à savoir le pouvoir de « modifier l'annexe (...) en vue de la mettre en concordance avec les modifications des annexes de la directive 92/119/CEE ».

Dès lors que, dans le deuxième cas, le pouvoir d'appréciation du ministre est à juste titre lié aux modifications apportées aux annexes (lire : à l'annexe I) de la directive 92/119/CEE, mieux vaudrait omettre l'article 3, deuxième phrase, du projet. Le délégué a marqué son accord sur ce point.

Article 4

10. Aux termes de l'article 4 du projet, le ministre « peut prescrire toutes les mesures nécessaires pour éviter la propagation de maladies à d'autres animaux ». Une délégation formulée de manière aussi générale ne peut pas être accordée au ministre. Le délégué a marqué son accord sur la suppression de l'article 4 du projet.

Article 24

11. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 2⁶, du projet fixe le montant maximal de l'indemnité par espèce animale (3.000 euros pour les bovins, 2.500 euros pour les équidés, 1.000 euros pour les porcs et 600 euros pour les ovins, les caprins ou les autres espèces). Conformément à l'article 36 de l'arrêté royal du 3 octobre 1997, le montant maximal pour tous les solipèdes, les ruminants et les porcs est de 2.500 euros.

En ce qui concerne le choix de ces montants, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het bedrag voor de maximale vergoeding van runderen werd verhoogd tot 3000 euro omwille van de coherentie met de huidige maximale vervangingswaarde van runderen (zie ministerieel besluit van 29 november 1991 tot vaststelling van de refactiecoëfficiënten en de maximumbedragen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de schatting en de vergoeding van runderen afgeslacht in het kader van de gezondheidspolitie).

De vergoeding voor de op bevel afgemaakte varkens wordt vastgelegd op maximaal 1000 euro. Deze vergoeding komt overeen met de referentiewaarden voor de maximale vergoeding van varkens die goedgekeurd werden op het Raad van het Fonds van 26 oktober 2011 (...) ».

S'il n'existe pas d'objection juridique à l'augmentation ou à la diminution des indemnités (maximales) concernées, on aperçoit toutefois difficilement pourquoi, pour une espèce donnée, ces montants diffèrent en fonction de la nature de la maladie, alors que l'on vise à

⁶ Dans le texte néerlandais de la disposition en projet, il n'est d'ailleurs pas vraiment clair qu'il s'agit d'un deuxième alinéa. Il y a lieu d'y remédier.

indemniser le préjudice économique engendré par la perte de l'animal. Les auteurs du projet examineront sous cet angle le régime d'indemnités pour les différents types de maladies et élimineront les différences qui ne peuvent se justifier⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁷ Ainsi, l'indemnité maximale pour les bovins en cas de tuberculose bovine, de brucellose bovine et de leucose bovine s'élève effectivement à 3.000 euros (voir l'article 2 de l'arrêté ministériel du 29 novembre 1991 'déterminant les coefficients de réfaction et les plafonds visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif à l'expertise et à l'indemnisation des bovins abattus dans le cadre de la police sanitaire'), mais ce montant diffère en fonction de l'âge des animaux concernés. Dans d'autres cas, comme l'ESB et la fièvre aphteuse, le montant est toujours fixé à 2.500 euros (voir l'article 15 de l'arrêté royal du 17 mars 1997 'organisant la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les ruminants' et l'article 76 de l'arrêté royal du 10 octobre 2005 'relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse'). Voir également à ce sujet l'avis C.E. 58.931/3 du 29 mars 2016 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la prévention et à la lutte contre la rage', observation 26.