



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.463/3
van 23 juni 2016

avis 59.463/3
du 23 juin 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 9 november 2009
betreffende de veterinairerechtelijke
voorschriften voor
aquacultuurdieren en de producten
daarvan en betreffende de
preventie en bestrijding van
bepaalde ziekten bij waterdieren’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 9 novembre 2009
relatif aux conditions de police
sanitaire applicables aux animaux
et aux produits d’aquaculture, et
relatif à la prévention de certaines
maladies chez les animaux
aquatiques et aux mesures de lutte
contre ces maladies’

Op 24 mei 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 november 2009 betreffende de veterinaire rechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, 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 23 juni 2016.

*

Le 24 mai 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 ‘modifiant l'arrêté royal du 9 novembre 2009 relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 juin 2016. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, 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 23 juin 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 9 november 2009 ‘betreffende veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren’. Met deze wijzigingen wordt de omzetting beoogd van het uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1554 van de Commissie van 11 september 2015 ‘tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2006/88/EG wat betreft voorschriften voor bewaking en diagnosemethoden’.

De wijzigingen hebben betrekking op de bestrijdings- en inperkingsmaatregelen bij de bevestiging van niet-exotische ziekten bij aquacultuurdieren (artikelen 1 en 2 van het ontwerp), op de opheffing van die maatregelen (artikel 3), op de opstelling en de goedkeuring van bewakings- en uitroeiprogramma's (artikel 4), op de gerichte bewaking (artikel 5) en op diagnosemethoden (artikelen 6 en 7).

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 7, § 3, 8, eerste lid, 1°, en 9, 2°, 3° en 5°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet).

3.2. Wat betreft de opdracht die bij artikel 2, 2°, van het te nemen besluit wordt toegekend aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, en die een bijkomende opdracht betreft 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’, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met het voormelde artikel 4, § 6, van dezelfde wet en artikel 2, d), van het voormelde koninklijk besluit.¹

3.3. In de aanhef wordt ook nog gewag gemaakt van de artikelen 17 en 29 van de Dierengezondheidswet. Die bepalingen zijn evenwel niet relevant voor het ontworpen besluit.

¹ De vraag kan rijzen of over het voorliggende ontwerp geen overleg moest 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Op verscheidene plaatsen in het ontwerp wordt bepaald dat de voorschriften of de maatregelen “zoals bepaald in uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1554 van de Commissie van 11 september 2015, bijlage I [of II]” moeten worden nageleefd. De bepalingen van die bijlagen worden zelf niet omgezet bij het te nemen besluit en uit de verwijzingen ernaar kan worden opgemaakt dat dat ook niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Een dergelijke omzetting van richtlijnbepalingen door verwijzing ernaar wordt in beginsel door de Raad van State afgeraden, omdat ze geen effectieve omzetting van die bepalingen in het interne recht waarborgt.² Het Hof van Justitie is immers van oordeel dat de omzetting in het interne recht daadwerkelijk op voldoende bepaalde en duidelijke wijze moet worden verzekerd.³ De techniek van omzetting door verwijzing is in elk geval uit den boze wanneer de richtlijnbepalingen waarnaar wordt verwezen, facultatief zijn of nog een beoordelingsruimte laten aan de lidstaten. Dat is ook het geval wanneer er bestaande internrechtelijke bepalingen zijn die strijdig zijn met de betrokken richtlijnbepalingen.

Dat is echter niet zo voor de bijlagen van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1554. Deze bijlagen zijn voldoende duidelijk geformuleerd om rechtstreeks door de betrokkenen te worden toegepast. Bovendien zijn de bijlagen zeer omvangrijk, zodat kan worden aangenomen dat het verkieslijk is om ernaar te verwijzen, veeleer dan deze erg technische voorschriften te kopiëren in interne rechtsregels. De omzetting door verwijzing naar deze bijlagen kan dan ook uitzonderlijk worden gebillijkt.

5. Artikel 2 van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1554 bevat definities van de ziekten bij waterdieren waarop de in dat uitvoeringsbesluit vervatte maatregelen betrekking hebben. Die richtlijnbeeping moet ook worden omgezet. De gemachtigde bezorgde een tekstvoorstel dat erop neerkomt dat die definities worden toegevoegd aan de lijst met “technische definities” vervat in bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 9 november 2009.⁴ Met dat voorstel kan worden ingestemd.

6. De gemachtigde stelde voor om het huidige artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 9 november 2009, dat een overzicht bevat van de maatregelen die dat besluit inhoudt, aan te vullen met de maatregelen die vervat zijn in de ontworpen bepalingen. Daartoe zou paragraaf 2 worden aangevuld met de volgende nieuwe bepalingen onder 4° tot 6°, luidende:

“4° de toe te passen bewaking, bufferzones, bemonsterings- en diagnosemethoden in verband met de ziektestatus van gebieden of compartimenten binnen het nationaal grondgebied daarvan ten aanzien van de niet-exotische ziekten bij waterdieren;

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 183 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

³ HvJ 20 maart 1997, C-96/95, *Commissie v. Duitsland*, punt 36.

⁴ De meeste van die ziektes komen ook al voor in de lijst van ziekten in bijlage 4 bij hetzelfde besluit, maar de gemachtigde wees erop dat die lijst niet de ziekteverwekker (virus of bacterie) bevat, die wel voorkomt in de definitie.

5° de te gebruiken diagnosemethoden voor laboratoriumonderzoeken in het geval van verdenking of bevestiging van de aanwezigheid van niet-exotische ziekten bij waterdieren;

6° de minimale bestrijdingsmaatregelen die moeten worden genomen in geval van verdenking of bevestiging van niet-exotische ziekten bij waterdieren in gebieden of compartimenten binnen het nationaal grondgebied die niet vrij verklaard zijn van niet-exotische ziekten bij waterdieren.”

Met deze aanvulling van het ontwerp kan worden ingestemd.

7. In artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 9 november 2009 wordt vermeld welke richtlijnen bij dat besluit worden omgezet. Daar moet door middel van een wijzigingsbepaling ook een verwijzing naar uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1554 in worden opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen 3.1 tot 3.3 is uiteengezet.

*

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 d'apporter plusieurs modifications à l'arrêté royal du 9 novembre 2009 'relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies'. Ces modifications tendent à transposer la décision d'exécution (UE) 2015/1554 de la Commission du 11 septembre 2015 'portant modalités d'application de la directive 2006/88/CE en ce qui concerne les exigences relatives à la surveillance et aux méthodes de diagnostic'.

Les modifications concernent les mesures de lutte et de confinement lors de la confirmation de maladies non exotiques chez les animaux d'aquaculture (articles 1^{er} et 2 du projet), la levée de ces mesures (article 3), l'élaboration et l'approbation de programmes de surveillance et d'éradication (article 4), la surveillance ciblée (article 5) et les méthodes de diagnostic (articles 6 et 7).

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 7, § 3, 8, alinéa 1^{er}, 1^o, et 9, 2^o, 3^o et 5^o de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

3.2. La mission attribuée par l'article 2, 2^o, de l'arrêté envisagé, à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, qui concerne une mission complémentaire visée 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', peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 4, § 6, précité, de la même loi et l'article 2, d), de l'arrêté royal précité ¹.

3.3. Le préambule fait également mention des articles 17 et 29 de la loi relative à la santé des animaux. Ces dispositions ne sont toutefois pas pertinentes pour l'arrêté en projet.

¹ 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 faut toutefois 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. À plusieurs reprises, le projet prévoit que les dispositions ou les mesures, « telles que déterminées dans la décision d'exécution (UE) 2015/1554 de la Commission du 11 septembre 2015, annexe I [ou II] », doivent être respectées. Les dispositions de ces annexes ne sont elles-mêmes pas transposées par l'arrêté envisagé et il ressort des références à celles-ci que telle n'est pas l'intention des auteurs du projet.

En principe, le Conseil d'État déconseille de procéder à une telle transposition par référence de dispositions de directives, dès lors qu'elle ne garantit pas la transposition effective de ces dispositions en droit interne². En effet, la Cour de justice estime que la transposition en droit interne doit effectivement être assurée d'une façon suffisamment claire et précise³. La technique de la transposition par référence est en tout cas inadmissible lorsque les dispositions de directives auxquelles il est fait référence sont facultatives ou laissent une marge d'appréciation aux États membres. C'est également le cas lorsque des dispositions de droit interne existantes sont contraires aux dispositions de directives concernées.

Il n'en va toutefois pas de même pour les annexes de la décision d'exécution (UE) 2015/1554. Ces annexes ont été formulées de manière suffisamment claire pour être appliquées directement par les intéressés. En outre, les annexes sont à ce point volumineuses qu'on peut admettre qu'il est préférable d'y faire référence, plutôt que de copier ces dispositions très techniques dans le droit interne. La transposition par référence à ces annexes peut donc exceptionnellement être admise.

5. L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2015/1554 définit les maladies des animaux aquatiques sur lesquelles portent les mesures qu'elle contient. Cette disposition de la directive doit également être transposée. Le délégué a transmis une proposition de texte revenant à insérer ces définitions dans la liste des « définitions techniques » contenue à l'annexe 1^{re} de l'arrêté royal du 9 novembre 2009⁴. Cette proposition peut être retenue.

6. Le délégué a suggéré de compléter l'actuel article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 9 novembre 2009, qui comporte un aperçu des mesures prévues dans cet arrêté, par les mesures contenues dans les dispositions en projet. À cette fin, il conviendrait de compléter le paragraphe 2 par les nouvelles dispositions suivantes, à faire figurer aux points 4° à 6° et s'énonçant comme suit :

« 4° la surveillance, les zones tampons, les méthodes de prélèvement d'échantillons et de diagnostic à appliquer selon le statut sanitaire de zones ou compartiments à l'intérieur du territoire national concernant les maladies non exotiques chez les animaux aquatiques ;

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 183 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

³ C.J.U.E., 20 mars 1997, C-96/95, *Commission c. Allemagne*, point 36.

⁴ La plupart de ces maladies sont déjà mentionnées dans la liste des maladies figurant dans l'annexe 4 de ce même arrêté, mais le délégué a souligné que cette liste n'indique pas l'agent pathogène (virus ou bactérie) qui est en revanche mentionné dans la définition.

5° les méthodes de diagnostic à utiliser pour des examens de laboratoire en cas de suspicion ou de confirmation de la présence de maladies non exotiques chez les animaux aquatiques ;

6° les mesures minimales de lutte à prendre en cas de suspicion ou de confirmation de maladies non exotiques chez les animaux aquatiques dans des zones ou compartiments à l'intérieur du territoire national qui ne sont pas déclarés indemnes de maladies non exotiques chez les animaux aquatiques ».

On peut marquer son accord sur cet ajout au projet.

7. L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 novembre 2009 précise les directives qui sont transposées par cet arrêté. Il faut également y insérer une référence à la décision d'exécution (UE) 2015/1554 par la voie d'une disposition modificative.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. On adaptera la mention du fondement juridique dans le préambule en tenant compte des observations 3.1 à 3.3.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS