



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.619/3
van 5 januari 2018

avis 62.619/3
du 5 janvier 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot opheffing van
bepaalde koninklijke besluiten
en ministeriële besluiten met
betrekking tot de
dierengezondheid'

un projet d'arrêté royal
'abrogeant certains arrêtés
royaux et arrêtés ministériels
en matière de santé animale'

Op 6 december 2017 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 opheffing van bepaalde koninklijke besluiten en ministeriële besluiten met betrekking tot de diergezondheid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 december 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door 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 5 januari 2018.

*

Le 6 décembre 2017, 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 ‘abrogeant certains arrêtés royaux et arrêtés ministériels en matière de santé animale’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 décembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par 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 5 janvier 2018.

*

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 gehele of gedeeltelijke opheffing van een aantal koninklijke en ministeriële besluiten die ofwel achterhaald zijn, ofwel overlappen met hetgeen wordt bepaald in Europese verordeningen.

RECHTSGROND

3. Als rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de aanhef verwezen naar artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), naar artikel 3 van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’, naar de artikelen 3, 8, eerste lid, 1°, 9, 2°, 15, 1° en 2°, 28 en 29 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987, naar de artikelen 4, § 3 en § 7, 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 naar de artikelen 4, 9, 11 en 12 van het koninklijk besluit van 22 april 1976 ‘inzake veterinaire-rechtelijke voorschriften voor het intra-Benelux-verkeer en de invoer van melen van dierlijke oorsprong’.

De gemachtigde bezorgde een gedetailleerd overzicht van de rechtsgrond voor de opheffing van elk besluit afzonderlijk, samen met de reden voor de opheffing ervan. Mede aan de hand van dat overzicht moet het volgende worden opgemerkt.

3.1. De artikelen 4, 9, 11 en 12 van het koninklijk besluit van 22 april 1976 worden aangevoerd als rechtsgrond voor de opheffing van het ministerieel besluit van 10 november 1977 ‘inzake veterinaire-rechtelijke voorschriften voor het intra-Benelux-verkeer en de invoer van melen van dierlijke oorsprong’, dat is genomen ter uitvoering van het voormelde koninklijk besluit. Aangezien het voormelde ministerieel besluit thans bij koninklijk besluit wordt opgeheven, is het evenwel niet nodig om als rechtsgrond voor die opheffing een beroep te doen op de aangehaalde artikelen van dat koninklijk besluit, maar volstaat de rechtsgrondbepaling voor die artikelen zelf, namelijk (thans) artikel 15, 1° en 2°, van de diergezondheidswet van 24 maart 1987.

3.2. Voor de opheffing van het ministerieel besluit van 2 april 1992 ‘tot uitvoering van artikel 3bis van het koninklijk besluit van 7 mei 1963 houdende inrichting van de bestrijding der veeziekten’ hoeft niet te worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, zoals de gemachtigde voorhoudt. De rechtsgrond voor de opheffing wordt immers geboden door dezelfde rechtsgrond als voor de opheffing van het koninklijk besluit van

7 mei 1963 'houdende inrichting van de bestrijding der veeziekten', namelijk door artikel 3 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.¹

Dezelfde opmerking geldt voor de opheffing van het ministerieel besluit van 11 januari 1995 'houdende uitvoering van artikel 3*hepties* [lees: artikel 3*septies*] van het koninklijk besluit van 7 mei 1963 houdende organisatie van de bestrijding van de dierenziekten'.

3.3. Voor de opheffing van het ministerieel besluit van 10 februari 1999 'tot vaststelling van het bedrag van de vacatiën en vergoedingen aan de plaatsvervangende inspecteurs-dierenartsen en de controledierenartsen aangesteld in de grensinspectieposten' hoeft niet te worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, zoals de gemachtigde voorhoudt. De rechtsgrond voor de opheffing wordt immers geboden door artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991 'op de uitoefening van de diergeneeskunde'. Op grond van die bepaling wordt de Koning gemachtigd om onder meer de wijze te bepalen waarop dierenartsen en diergeneeskundige rechtspersonen vergoed worden voor het verlenen van hun diensten in verband met het meewerken aan de uitvoering van wets- en verordeningsbepalingen.

3.4. De artikelen 9, 2°, en 28 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en de artikelen 4, § 3, en 5, tweede lid, 8° en 13°, van de wet van 4 februari 2000 zijn niet nodig als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit, moet in het derde lid van de aanhef de verwijzing worden weggelaten naar de artikelen 9, 2°, en 28 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, en moet na dat lid een nieuw lid worden opgenomen met een verwijzing naar artikel 4, vierde lid, van de wet van 28 augustus 1991. Tevens moet in het huidige vierde lid de verwijzing worden weggelaten naar de artikelen 4, § 3, en 5, tweede lid, 8° en 13°, van de wet van 4 februari 2000 en moet het huidige vijfde lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 1

5. De gemachtigde bevestigde dat de artikelen 2 en volgende van het ministerieel besluit van 25 september 1883 met als opschrift 'Afmaking – Verdelging van krenge' (lees: 'Diergeneeskundige politie – Afmaking – Vernietiging van de kadavers') niet worden opgeheven omdat ze tot de bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid worden gerekend. Het staat aan de gewesten om te oordelen of deze bepalingen in de praktijk nog wel worden toegepast en of de opheffing ervan niet eveneens raadzaam is.

¹ Zie adv.RvS 39.995/3 van 28 maart 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 november 2006 'houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren' (waarbij het koninklijk besluit van 7 mei 1963 is opgeheven), opmerking 3 (impliciet).

Artikel 2

6. Aangezien (alleen) in de op te heffen artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 10 januari 2001 'tot vaststelling van beschermende maatregelen over het verbod op het gebruik van verwerkte dierlijke eiwitten en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 betreffende de erkenning en de registratie van fabrikanten en tussenpersonen en de toelating van operatoren en handelaars in de sector dierenvoeding' wordt verwezen naar bijlage 2 bij dat besluit, moet die bijlage eveneens worden opgeheven.

7. Bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 januari 2001 wordt de minister bevoegd voor landbouw gemachtigd om maatregelen uit te werken om de firma's die getroffen zijn door het verbod op het verhandelen vanaf 15 december 2000 van verwerkte dierlijke eiwitten, zoals bedoeld in bijlage 1, bestemd voor dieren waarvan het vlees of de producten bestemd zijn voor de productie van voedingsmiddelen, tegemoet te komen. Die bepaling wordt niet opgeheven bij het te nemen besluit.

De gemachtigde verklaarde dat het de bedoeling is om die regeling te handhaven omdat voor de verbodsmaatregelen die thans uit de toepasselijke Europese verordening voortvloeien, nog steeds een financiële compensatie mogelijk moet zijn.

In dat geval zou artikel 4 moeten worden aangepast om erin uitdrukkelijk naar de relevante verordeningsbepalingen te verwijzen, zodat duidelijk is voor welke verbodsmaatregelen die tegemoetkoming als compensatie kan worden verleend. Bovendien kan dan ook bijlage 1 bij hetzelfde koninklijk besluit worden opgeheven.

*

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 vise l'abrogation intégrale ou partielle d'un certain nombre d'arrêtés royaux et ministériels qui sont soit obsolètes, soit font double emploi avec des dispositions de règlements européens.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. À titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, le préambule vise l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), l'article 3 de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime', les articles 3, 8, alinéa 1^{er}, 9, 2°, 15, 1° et 2°, 28 et 29 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', les articles 4, § 3 et § 7, 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 les articles 4, 9, 11 et 12 de l'arrêté royal du 22 avril 1976 'relatif aux prescriptions de police sanitaire vétérinaire relatives aux échanges entre les pays du Benelux et à l'importation de farines d'origine animale'.

Le délégué a fourni un aperçu détaillé du fondement juridique pour l'abrogation de chaque arrêté distinctement, tout en motivant cette abrogation. Eu égard notamment à cet aperçu, il convient de formuler les observations suivantes.

3.1. Les articles 4, 9, 11 et 12 de l'arrêté royal du 22 avril 1976 sont invoqués à titre de fondement juridique pour l'abrogation de l'arrêté ministériel du 10 novembre 1977 'concernant les prescriptions de police sanitaire vétérinaire relatives aux échanges entre les pays du Benelux et à l'importation de farines d'origine animale', pris en exécution de l'arrêté royal précité. L'arrêté ministériel précité étant actuellement abrogé par arrêté royal, il n'est toutefois pas nécessaire de recourir aux articles cités de cet arrêté royal à titre de fondement juridique pour cette abrogation ; la disposition procurant un fondement juridique à ces articles mêmes suffit, à savoir (actuellement) l'article 15, 1° et 2°, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'.

3.2. En ce qui concerne l'abrogation de l'arrêté ministériel du 2 avril 1992 'portant exécution de l'article 3bis de l'arrêté royal du 7 mai 1963 portant organisation de la lutte contre les maladies du bétail', il n'y a pas lieu de se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, comme le soutient le délégué. En effet, le fondement juridique de l'abrogation est procuré par le même fondement que celui invoqué pour l'abrogation de l'arrêté royal du 7 mai 1963 'portant

organisation de la lutte contre les maladies du bétail', à savoir par l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' ¹.

La même observation vaut pour l'abrogation de l'arrêté ministériel du 11 janvier 1995 'portant exécution de l'article 3hepties [lire : article 3septies] de l'arrêté royal du 7 mai 1963 portant organisation de la lutte contre les maladies du bétail'.

3.3. En ce qui concerne l'abrogation de l'arrêté ministériel du 10 février 1999 'fixant le montant des vacations et des indemnités octroyées aux inspecteurs vétérinaires suppléants et aux vétérinaires de contrôle dans les postes d'inspection frontaliers', il n'y a pas lieu de se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, comme le soutient le délégué. En effet, le fondement juridique de l'abrogation est procuré par l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Cette disposition habilite le Roi à déterminer, notamment, le mode de rémunération des médecins vétérinaires et des personnes morales vétérinaires pour les services fournis dans le cadre de leur collaboration à l'exécution des dispositions légales et réglementaires.

3.4. Les articles 9, 2°, et 28 de la loi du 24 mars 1987 'sur la santé des animaux' et les articles 4, § 3, et 5, alinéa 2, 8° et 13°, de la loi du 4 février 2000 ne sont pas nécessaires à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on omettra, au troisième alinéa du préambule, la référence aux articles 9, 2°, et 28, de la loi du 24 mars 1987 'sur la santé des animaux', et on insérera, après cet alinéa, un nouvel alinéa visant l'article 4, alinéa 4, de la loi du 28 août 1991. En outre, on omettra, au quatrième alinéa actuel, la référence aux articles 4, § 3, et 5, alinéa 2, 8° et 13°, de la loi du 4 février 2000, et on supprimera le cinquième alinéa actuel du préambule.

Article 1^{er}

5. Le délégué a confirmé que les articles 2 et suivants de l'arrêté ministériel du 25 septembre 1883 intitulé 'Abattage – Destruction des cadavres' (lire : 'Police sanitaire des animaux domestiques – Abattage – Destruction des cadavres') ne sont pas abrogés parce qu'ils relèvent de la compétence des régions en matière de politique des déchets. Il appartient aux régions d'apprécier si ces dispositions sont effectivement toujours appliquées dans la pratique et si leur abrogation n'est pas également conseillée.

¹ Voir l'avis C.E. 39.995/3 du 28 mars 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 novembre 2006 'fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence' (qui abroge l'arrêté royal du 7 mai 1963), l'observation 3 (de manière implicite).

Article 2

6. Dès lors que (seuls) les articles 1^{er} et 2, à abroger, de l'arrêté royal du 10 janvier 2001 'établissant des mesures de protection relatives à l'interdiction d'utilisation des protéines animales transformées et modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1998 concernant l'agrément et l'enregistrement des fabricants et des intermédiaires et l'autorisation des opérateurs et négociants dans le secteur de l'alimentation des animaux' visent l'annexe 2 de cet arrêté, cette dernière doit également être abrogée.

7. L'article 4 de l'arrêté royal du 10 janvier 2001 habilite le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions, à prendre des mesures afin de dédommager les firmes touchées par l'interdiction de commercialiser, à partir du 15 décembre 2000, des protéines animales transformées, visées à l'annexe 1, destinées à l'alimentation des animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la production de denrées alimentaires. Cette disposition n'est pas abrogée par l'arrêté envisagé.

Le délégué a déclaré que l'intention est de maintenir ce régime parce que les mesures d'interdiction qui résultent actuellement du règlement européen applicable doivent encore toujours pouvoir faire l'objet d'une compensation financière.

Dans ce cas, l'article 4 devrait être adapté afin de viser expressément les dispositions réglementaires pertinentes, de sorte qu'il apparaisse clairement pour quelles mesures d'interdiction ce dédommagement peut être accordé à titre de compensation. En outre, l'annexe 1 de ce même arrêté royal peut dès lors être abrogée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT