RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.772/3
van 2 februari 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 2016 betreffende de bestrijding van infectieuze boviene rhinotracheïtis’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.772/3
du 2 février 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 25 novembre 2016 relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine’

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

Op 3 januari 2018 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 25 november 2016 betreffende de bestrijding van infectieuze boviene rhinotracheïtis'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 2 februari 2018.

*

Le 3 janvier 2018, 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 25 novembre 2016 relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 janvier 2018. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2018.

*

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

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 ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 november 2016 'betreffende de bestrijding van infectieuze boviene rhinotracheïtis'. Die wijzigingen strekken er in hoofdzaak toe de bedrijven die nog niet vrij zijn van infectieuze boviene rhinotracheïtis (hierna: IBR) de nodige inspanningen te laten doen om de IBR-vrije status te bekomen.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 1°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet). Op grond van die bepaling kan de Koning 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.

De artikelen 4, 2°, 5 en 7 van het ontworpen besluit vinden minstens ten dele rechtsgrond in artikel 7 van de Dierengezondheidswet, op grond waarvan de Koning bepaalde verplichtingen kan opleggen aan de verantwoordelijke en aan dierenartsen.

De artikelen 2, 3, 5, 6 en 7 van het ontworpen besluit vinden minstens ten dele rechtsgrond in artikel 9, 3° en 5°, van de Dierengezondheidswet. Bij die wetsbepaling wordt de Koning onder meer gemachtigd om de verzameling, het verkeer en het vervoer van dieren te verbieden of te regelen, alsook om de wijze en de voorwaarden van monsterneming vast te stellen, de ontledingsmethoden te bepalen, het tarief van de ontledingen en de voorwaarden van erkenning van laboratoria vast te stellen en de uitvoering van sommige ontledingen uitsluitend voor te behouden aan bepaalde laboratoria.

Artikel 4, 2°, van het ontworpen besluit vindt minstens ten dele rechtsgrond in artikel 8, 3°, van de Dierengezondheidswet, op grond waarvan de Koning onder meer gemachtigd wordt om de afslachting of afmaking voor te schrijven 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.

De rechtsgrond voor artikel 7 van het ontworpen besluit wordt minstens ten dele geboden door artikel 15, 1°, van de Dierengezondheidswet. Aan die wetsbepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om onder meer de voorwaarden vast te stellen waaraan dieren moeten voldoen om te worden in de handel gebracht, verworven, ten verkoop aangeboden, verkocht of onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan.

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

3.2. Wat betreft de opdrachten die bij het te nemen besluit worden toegekend aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), en die bijkomende opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' 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',[1] kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met het voormelde artikel 4, § 6, van dezelfde wet en artikel 2, d), van het voormelde koninklijk besluit van 16 november 2001.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 en 3.2.

Artikel 1

5. De te vervangen onderdelen van de opsomming in artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 november 2016 volgen elkaar niet op en mogen dan ook niet in een enkele wijzigingsbepaling worden vervangen. Voor elk onderdeel moet een afzonderlijke wijzigingsbepaling worden uitgewerkt in artikel 1 van het ontwerp.

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3, 24°, schrijve men "tankmelkstaal" in plaats van "tankmelkmonster", aangezien de term "tankmelkstaal" verder in de tekst van het koninklijk besluit van 25 november 2016 nog voorkomt.

7. In het ontworpen artikel 3, 24°, moeten de woorden "ministerieel besluit van 29 oktober 2012 tot wijziging van het" worden weggelaten.

Artikel 8

8. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot de vervanging van de inwerkingtredingsbepaling van het koninklijk besluit van 25 november 2016. Overeenkomstig de Nederlandse tekst van de huidige bepaling is dat besluit in werking getreden op 14 december 2016 (de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), met uitzondering van de artikelen 19, §§ 1 en 4, en 21, § 2, die in werking zijn getreden op 1 januari 2018. Naar luid van de Franse tekst is het besluit evenwel in werking getreden op

[1] De gemachtigde bevestigde dat IBR geen zoönose is (op de mens overdraagbare ziekte) en op zichzelf geen impact heeft op de veiligheid van de voedselketen, zodat de bestrijding ervan tot de bijkomende opdrachten van het FAVV moet worden gerekend.

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

15 december 2016 ("le lendemain de sa publication au Moniteur belge").[2] Artikel 8 van het ontwerp strekt ertoe om de datum van inwerkingtreding die gold volgens de Nederlandse tekst ook te vermelden in de Franse tekst.

Gelet op de rechtsonzekerheid die is ontstaan aangaande de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 25 november 2016, alsook op het gegeven dat dat besluit verplichtingen inhoudt voor burgers, is het verkieslijk om de datum van inwerkingtreding voor de Nederlandse en de Franse tekst af te stemmen op 15 december 2016 en niet op 14 december 2016. In het ontworpen artikel 30 schrijve men dan ook "Dit besluit treedt in werking op de dag die volgt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad" of kortweg "Dit besluit treedt in werking op 15 december 2016".

Aangezien de ontworpen bepaling terugwerkt tot 14 december 2016, zou tussen de huidige artikelen 12 en 13 van het ontwerp een inwerkingtredingsbepaling moeten worden ingevoegd, luidende: "Dit besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 30, dat uitwerking heeft met ingang van 14 december 2016.

9. Volgens de ontworpen bepaling zouden de artikelen 19, § 1, en 23, § 3, in werking treden op 15 maart 2018 en artikel 21, § 1, op een door de minister bevoegd voor landbouw te bepalen datum. Die drie bepalingen worden overigens ook nog gewijzigd of vervangen bij het te nemen besluit. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "Artikel 8 in het voorliggend ontwerp vervangt artikel 30 van het KB van 25/11/2016 en verschuift de datum van in voege treden van deze artikelen naar een latere datum. Echter, door omstandigheden heeft voorliggend ontwerp de Raad van State niet eerder bereikt zodat dit ontwerp ook niet tijdig gepubliceerd raakte. Zo treedt, volgens het voorliggend ontwerp, artikel 19, § 1 in werking op 15/3/2018; door omstandigheden was de datum van in voege treden van 1/1/2018 niet haalbaar. Voor de maatregel in artikel 21, § 2 zal de Minister een datum bepalen aan de hand van de verdere vooruitgang in het programma; momenteel zou deze maatregel nog te stringent zijn, vandaar het uitstel. Naar de sector is hier rond gecommuniceerd in de zin dat de handelsregels voorlopig hetzelfde blijven als in 2017 tot de publicatie van het wijzigingsbesluit."

De (huidige versie van de) artikelen 19, §§ 1 en 4, en 21, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 2016 zijn reeds in werking getreden op 1 januari 2018. Artikel 21, § 1, is in zijn huidige versie zelfs reeds in werking getreden. Het wijzigen van de inwerkingtredingsbepaling verandert daar niets aan.

De stellers van het ontwerp moeten voor de artikelen 19, 21 en 23 van het koninklijk besluit van 25 november 2016 in detail (voor elke paragraaf afzonderlijk) nagaan of zij de inwerkingtreding van de huidige versie willen uitstellen. In dat geval moet die bepaling worden ingetrokken en bij een afzonderlijke bepaling worden hersteld, hetzij in de huidige versie, hetzij in de gewijzigde versie. Die herstelbepaling kan dan in werking treden op de door de stellers van het ontwerp gewenste datum.

[2] Zie ook de waarschuwing ter zake in de Reflex-databank van de Raad van State : http://refelex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?page=chrono&c=detail_get&d=detail&docid=134835&tab=&lang=nl

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

Indien de stellers van het ontwerp voor sommige bepalingen de inwerkingtreding van de huidige versie willen handhaven, maar die bepaling voor de toekomst willen wijzigen, volstaat het om die wijzigingsbepaling (en dus niet de bepaling die wordt gewijzigd) in werking te laten treden op de gewenste datum.

In elk geval moet die inwerkingtreding worden geregeld in het thans te nemen besluit en niet door een vervanging van de inwerkingtredingsbepaling van het koninklijk besluit van 25 november 2016. Die vervanging kan enkel betrekking hebben op de correctie van de inwerkingtreding van het besluit in zijn oorspronkelijke versie, zoals uiteengezet in opmerking 8.

*

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 25 novembre 2016 'relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine'. Ces modifications ont essentiellement pour objet d'inciter les exploitations qui ne sont pas encore indemnes de rhinotrachéite infectieuse bovine (ci-après : IBR) à faire les efforts nécessaires pour obtenir le statut indemne d'IBR.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté en projet trouve essentiellement un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 1er, 1°, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux). En vertu de cette disposition, le Roi peut 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.

Les articles 4, 2°, 5 et 7 de l'arrêté en projet trouvent, au moins partiellement, un fondement juridique dans l'article 7 de la loi relative à la santé des animaux, en vertu duquel le Roi peut imposer certaines obligations au responsable et aux vétérinaires.

Les articles 2, 3, 5, 6 et 7 de l'arrêté en projet puisent, au moins partiellement, un fondement juridique dans l'article 9, 3° et 5°, de la loi relative à la santé des animaux. Cette disposition légale habilite notamment le Roi à interdire ou réglementer le rassemblement, la circulation et le transport d'animaux de même qu'à fixer le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons, les méthodes d'analyse, le tarif des analyses et les conditions d'agrément de laboratoires ainsi qu'à réserver l'exécution de certaines analyses à tel ou tel laboratoire.

L'article 4, 2°, de l'arrêté en projet trouve, au moins partiellement, un fondement juridique dans l'article 8, 3°, de la loi relative à la santé des animaux, qui habilite notamment le Roi à 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.

L'article 15, 1°, de la loi relative à la santé des animaux procure, au moins partiellement, un fondement juridique à l'article 7 de l'arrêté en projet. Cette disposition légale confère au Roi le pouvoir de fixer notamment les conditions auxquelles les animaux doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, acquis, offerts en vente, vendus ou cédés à titre gratuit ou onéreux.

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

3.2. Les missions attribuées par l'arrêté envisagé à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA), qui concernent des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire' ainsi que dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des missions complémentaires'[1], peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, § 6, précité, de la même loi et l'article 2, d), de l'arrêté royal précité du 16 novembre 2001.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On adaptera la mention du fondement juridique dans le préambule en tenant compte des observations formulées aux points 3.1 et 3.2.

Article 1er

5. Les points à remplacer dans l'énumération figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 25 novembre 2016 ne se succèdent pas et ne peuvent dès lors pas être remplacés par une seule disposition modificative. Chaque point doit faire l'objet d'une disposition modificative distincte à l'article 1er du projet.

6. Dans le texte néerlandais de l'article 3, 24°, en projet, on écrira « tankmelkstaal » au lieu de « tankmelkmonster », dès lors que le terme « tankmelkstaal » apparaît encore dans la suite du texte de l'arrêté royal du 25 novembre 2016.

7. À l'article 3, 24°, en projet, on omettra les mots « l'arrêté ministériel du 29 octobre 2012 modifiant ».

Article 8

8. L'article 8 du projet vise à remplacer la disposition d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 novembre 2016. Conformément au texte néerlandais de la disposition actuelle, cet arrêté est entré en vigueur le 14 décembre 2016 (le jour de sa publication au Moniteur belge), à l'exception de l'article 19, § 1er et § 4 et de l'article 21, § 2, qui sont entrés en vigueur le 1er janvier 2018. Or, selon le texte français, l'arrêté est entré en vigueur le 15 décembre 2016 (« le lendemain de sa publication au Moniteur belge »)[2]. L'article 8 du projet a pour objet d'également

[1] Le délégué a confirmé que l'IBR n'est pas une zoonose (une maladie transmissible à l'homme) et qu'en soi elle n'a pas d'incidence sur la sécurité de la chaîne alimentaire, si bien que la lutte contre cette maladie relève des missions complémentaires de l'AFSCA.

[2] Voir également l'avertissement à cet égard dans la banque de données Reflex du Conseil d'État : http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/index.reflex?page=chrono&c=detail_get&d=detail&docid=134835&tab=&lang=fr

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

mentionner dans le texte français la date d'entrée en vigueur qui était applicable selon le texte néerlandais.

Compte tenu de l'insécurité juridique qui en découle relativement à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 novembre 2016, ainsi que du fait que cet arrêté contient des obligations à l'égard des citoyens, mieux vaut accorder la date d'entrée en vigueur du texte français et celle du texte néerlandais en la fixant au 15 décembre 2016 et non au 14 décembre 2016. On écrira dès lors à l'article 30 en projet « Le présent arrêté entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge » ou tout simplement « Le présent arrêté entre en vigueur le 15 décembre 2016 ».

Dès lors que la disposition en projet rétroagit au 14 décembre 2016, il y aurait lieu d'insérer entre les articles 12 et 13 actuels du projet une disposition d'entrée en vigueur s'énonçant comme suit : « Le présent arrêté entre en vigueur le dixième jour qui suit sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 30, qui produit ses effets le 14 décembre 2016 ».

9. Selon la disposition en projet, les articles 19, § 1er, et 23, § 3, entreraient en vigueur le 15 mars 2018 et l'article 21, § 1er, à une date à déterminer par le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions. Au demeurant, ces trois dispositions sont encore modifiées ou remplacées par l'arrêté envisagé. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Artikel 8 in het voorliggend ontwerp vervangt artikel 30 van het KB van 25/11/2016 en verschuift de datum van in voege treden van deze artikelen naar een latere datum. Echter, door omstandigheden heeft voorliggend ontwerp de Raad van State niet eerder bereikt zodat dit ontwerp ook niet tijdig gepubliceerd raakte. Zo treedt, volgens het voorliggend ontwerp, artikel 19, § 1 in werking op 15/3/2018; door omstandigheden was de datum van in voege treden van 1/1/2018 niet haalbaar. Voor de maatregel in artikel 21, § 2 zal de Minister een datum bepalen aan de hand van de verdere vooruitgang in het programma; momenteel zou deze maatregel nog te stringent zijn, vandaar het uitstel. Naar de sector is hier rond gecommuniceerd in de zin dat de handelsregels voorlopig hetzelfde blijven als in 2017 tot de publicatie van het wijzigingsbesluit ».

Les articles 19, §§ 1er et 4, et 21, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 2016 (en vigueur actuellement) sont déjà entrés en vigueur le 1er janvier 2018. L'article 21, § 1er, dans sa version actuelle, est même déjà entré en vigueur. La modification de la disposition d'entrée en vigueur n'y change rien.

Les auteurs du projet vérifieront en détail (pour chaque paragraphe distinctement) s'ils souhaitent différer l'entrée en vigueur de la version actuelle des articles 19, 21 et 23 de l'arrêté royal du 25 novembre 2016. Dans ce cas, la disposition concernée doit être rapportée et rétablie par une disposition distincte, soit dans la version actuelle, soit dans la version modifiée. Cette disposition de rétablissement pourrait alors entrer en vigueur à la date souhaitée par les auteurs du projet.

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡

Si, pour certaines dispositions, les auteurs du projet souhaitent maintenir l'entrée en vigueur de la version actuelle, mais désirent modifier cette disposition à l'avenir, il suffit de faire entrer cette disposition modificative (et donc pas la disposition qui est modifiée) en vigueur à la date souhaitée.

En tout état de cause, cette entrée en vigueur doit être réglée dans l'arrêté présentement envisagé et pas par le remplacement de la disposition d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 novembre 2016. Ce remplacement peut uniquement porter sur la correction de l'entrée en vigueur de l'arrêté dans sa version initiale, ainsi qu'il est exposé dans l'observation 8.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jan SMETS

‡LW-CACSMDGFB-GCHHCVT‡