



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 65.024/3  
van 24 januari 2019

avis 65.024/3  
du 24 janvier 2019

over

sur

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

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

Op 18 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 24 januari 2019, 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 15 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2019.

\*

Le 18 décembre 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, prorogé jusqu'au 24 janvier 2019, 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 15 janvier 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Peter SOURBRON, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 janvier 2019.

\*

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.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe een reeks wijzigingen door te voeren in het koninklijk besluit van 25 november 2016 ‘betreffende de bestrijding van infectieuze bovine rhinotracheïtis’: de definitie van “afmestbedrijf” wordt vervangen (artikel 1 van het ontwerp), er wordt bepaald dat de tussenkomsten in de analyses ten laste worden gelegd van “de veehouder en/of het Fonds volgens de modaliteiten bepaald door de Minister” (artikel 2), het takenpakket van de verenigingen tot bestrijding van dierenziekten wordt uitgebreid (artikel 3), een afwijking wordt toegestaan van het verbod om met BoHV-1 geïnfecteerde runderen te verzamelen (artikel 4) en de voorwaarden voor introductie in een beslag I2 worden op eenzelfde niveau gebracht als deze voor een beslag I3 (artikel 5).

3.1. Het ontworpen besluit vindt grotendeels 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.

In zoverre bij artikel 3 van het ontwerp bijkomende taken worden opgelegd aan verenigingen tot bestrijding van dierenziekten, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4 van de Dierengezondheidswet waarin gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om de verenigingen en verbonden tot bestrijding van dierenziekten te verplichten deel te nemen aan de organisatie van de voorkoming en de bestrijding van besmettelijke dierenziekten.

Voor artikel 4 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 15, 1°, van de Dierengezondheidswet. Die wetsbepaling machtigt de Koning onder meer om 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. Ook artikel 9, 3°, van de Dierengezondheidswet biedt rechtsgrond aangezien de

Koning op grond van die bepaling onder meer het verzamelen van dieren kan verbieden of regelen.

3.2. Een voorbehoud moet evenwel worden gemaakt ten aanzien van artikel 2 van het ontwerp dat bepaalt dat alle analyses ten laste zijn van “de veehouder en/of het Fonds”.

Volgens de gemachtigde vindt die bepaling rechtsgrond in artikel 9, 5°, van de Dierengezondheidswet naar luid waarvan de Koning “het tarief van de ontledingen en de voorwaarden van erkenning van laboratoria [kan] vaststellen”.

De aan de Koning verleende machtiging om het tarief van de analyses vast te stellen is een maatregel van prijsregulering die de erkende laboratoria bindt. Artikel 9, 5°, van de Dierengezondheidswet biedt evenwel geen rechtsgrond voor het uitwerken van een regeling waarin wordt bepaald wie die kosten van die analyses uiteindelijk moet dragen. Zelfs indien aangenomen zou worden dat artikel 4, 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’ rechtsgrond zou kunnen bieden voor het ten laste nemen van de analysekosten door het Fonds,<sup>1</sup> ontbreekt de vereiste rechtsgrond om die kosten geheel of gedeeltelijk ten laste te leggen van de veehouder. Artikel 2 van het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen in de opmerkingen 3.1. en 3.2 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

### Artikel 2

5. Het te wijzigen koninklijk besluit van 25 november 2016 bevat geen omschrijving van het woord “Fonds”.

De gemachtigde stelt voor de volgende definitie in de tekst op te nemen:

“Fonds: het begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, opgericht bij artikel 3 van de wet van 23 maart 1998;”.

---

<sup>1</sup> Op grond van deze bepaling kan de prefinanciering of de financiering van de uitgaven van de overheid die gedaan zijn in het kader van de Dierengezondheidswet en verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 ‘betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid’ aangerekend worden aan het “Fonds”.

Hiermee kan worden ingestemd, mits het volledige opschrift van de wet van 23 maart 1998 wordt toegevoegd.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Comme l'indique l'intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter toute une série de modifications à l'arrêté royal du 25 novembre 2016 'relatif à la lutte contre la rhinotrachéite infectieuse bovine' : il remplace la définition de l'« exploitation d'engraissement » (article 1<sup>er</sup> du projet), prévoit que les interventions dans les analyses sont mises à la charge « du détenteur et/ou du Fonds selon des modalités déterminées par le Ministre » (article 2), étend les tâches des associations de lutte contre les maladies des animaux (article 3), accorde une dérogation à l'interdiction de rassembler les bovins infectés par le BoHV-1 (article 4) et aligne les conditions d'introduction dans un troupeau I2 sur celles s'appliquant à un troupeau I3 (article 5).

3.1. L'arrêté en projet trouve dans une large mesure un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987 (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.

Dans la mesure où l'article 3 du projet impose des tâches supplémentaires aux associations de lutte contre les maladies des animaux, l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné à l'article 4 de la loi relative à la santé des animaux qui évoque la possibilité d'obliger les associations et fédérations de lutte contre les maladies des animaux à participer à l'organisation de la prévention et de la lutte contre les maladies contagieuses des animaux.

L'article 15, 1<sup>o</sup>, de la loi relative à la santé des animaux peut procurer un fondement juridique à l'article 4 de l'arrêté en projet. Cette disposition légale confère au Roi le pouvoir de fixer 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. L'article 9, 3<sup>o</sup>, de la loi relative à la santé des animaux procure lui aussi un fondement juridique, dès lors qu'en

vertu de cette disposition, le Roi peut notamment interdire ou réglementer le rassemblement d'animaux.

3.2. Une réserve doit cependant être formulée à l'égard de l'article 2 du projet qui dispose que toutes les analyses sont à la charge « du détenteur et/ou du Fonds ».

Selon le délégué, cette disposition trouve un fondement juridique dans l'article 9, 5°, de la loi relative à la santé des animaux aux termes de laquelle le Roi peut « fixer le tarif des analyses et les conditions d'agrément de laboratoires ».

L'habilitation, conférée au Roi, de fixer le tarif des analyses constitue une mesure de régulation des prix qui lie les laboratoires agréés. L'article 9, 5°, de la loi relative à la santé des animaux ne procure toutefois pas de fondement juridique permettant d'élaborer un règlement prévoyant qui doit au final supporter les frais de ces analyses. Même si l'on admettait que l'article 4, 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' pourrait procurer un fondement juridique à la prise en charge des frais d'analyse par le Fonds<sup>1</sup>, le fondement juridique requis pour mettre ces frais, en tout ou en partie, à la charge du détenteur, fait défaut. En conséquence, l'article 2 du projet ne saurait se concrétiser.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Il convient d'adapter le préambule à ce qui a été exposé dans les observations 3.1 et 3.2 concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet.

### Article 2

5. L'arrêté royal du 25 novembre 2016 à modifier ne définit pas le mot « Fonds ».

Le délégué propose d'insérer dans le texte la définition suivante :

« Fonds: het begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, opgericht bij artikel 3 van de wet van 23 maart 1998; ».

---

<sup>1</sup> Sur la base de cette disposition, peut être imputé au « Fonds », le préfinancement ou le financement des dépenses de l'autorité effectuées dans le cadre de la loi relative à la santé des animaux et du règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 'relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale'.

Cette proposition peut être retenue à condition d'y ajouter l'intitulé complet de la loi du 23 mars 1998.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE