RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.994/3
van 2 maart 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.994/3
du 2 mars 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire’

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

Op 4 februari 2020 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 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 maart 2020.

*

Le 4 février 2020, 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 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 février 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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 2 mars 2020.

*

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het ogenblik 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 'houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten'.

De exploitatievoorwaarden voor varkensbedrijven worden aangevuld met een bepaling over de personen die de stallen betreden (artikel 1 van het ontwerp). De uitzonderingen voor bedrijven waar ten hoogste drie varkens worden gehouden voor de vetmesting of als gezelschapsdieren, waar de varkens worden aangevoerd met eigen vervoermiddelen en waar geen varkens of producten ervan worden verkocht of afgevoerd, worden enigszins ingeperkt (artikel 2). Er wordt voorzien in een specifieke regeling voor gezelschapsvarkens (artikel 3). De verantwoordelijke van het varkensbedrijf moet een jaarlijkse risico-enquête laten uitvoeren aangaande de insleep van aangifteplichtige varkensziekten (artikel 4). Personen die direct contact hebben gehad met een wild varken kunnen voortaan pas na 72 uur (in plaats van na 48 uur) contact hebben met varkens van het bedrijf (artikel 5). Er wordt voorzien in een regeling voor het afmaken van varkens indien uit een risico-analyse blijkt dat het risico op introductie van epidemische varkensziekten groot is (artikel 6). Bijlage 1 met de lijst van risicogebieden wordt vervangen (artikel 7).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 8).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 7, §§ 2 en 3, 8, eerste lid, 1°, 9, 2° tot 4°, 15, 1° en 2°, 18 en 18*bis* van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet).

In de aanhef wordt ook nog melding gemaakt van artikel 9*bis* van de Dierengezondheidswet. Die bepaling bevat evenwel enkel delegaties aan de minister bevoegd voor volksgezondheid en de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen, elk wat hem betreft. Ze kan dan ook niet fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

‡LW-BADUQDGFG-GGJJEQW‡

3.2. In zoverre bij het ontworpen artikel 7/1, § 7, eerste lid (artikel 4 van het ontworpen besluit), de vergoeding van de bedrijfsdierenarts voor het uitvoeren van de eerste risico-enquête gedeeltelijk ten laste wordt genomen door het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, kan daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met 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'.

3.3. In zoverre bij sommige bepalingen van het ontworpen besluit nieuwe taken worden opgedragen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap), kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

In de aanhef wordt ook nog verwezen naar de artikelen 3, § 5, en 4, § 1, van het bekrachtigde[1] koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen'. Die bepalingen zijn echter niet dienstig als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond, moet in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 9*bis* van de Dierengezondheidswet worden weggelaten en moet het vijfde lid van de aanhef in zijn geheel worden weggelaten.

5. In het derde lid van de aanhef schrijve men "artikel 4, *eerste lid*, 1,°".

6. In het huidige negende lid van de aanhef moet niet enkel worden verwezen naar het advies van 23 oktober 2019 van de inspecteur van Financiën, geaccrediteerd bij het Agentschap, maar ook naar het advies van 17 oktober 2019 van de inspecteur van Financiën, geaccrediteerd bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

7. In het huidige elfde lid van de aanhef moet de einddatum van het overleg met de gewestregeringen worden vermeld, namelijk 5 augustus 2019. Overigens moet dit lid worden gerangschikt in de chronologische volgorde van de vormvereisten.

[1] Bij de wet van 19 juli 2001 'tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

Artikel 4

8. Het is niet zo duidelijk of het ontworpen artikel 7/1 (artikel 4 van het ontwerp) in hoofdstuk 2, dan wel in hoofdstuk 3 moet worden opgenomen. Dit kan beter worden gepreciseerd in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp.

9. In het ontworpen artikel 7/1 wordt gewag gemaakt van de "verantwoordelijke van varkensbedrijf" (paragraaf 1) of van de "verantwoordelijke" (paragraaf 7), terwijl in paragraaf 5 van dezelfde bepaling en in de huidige tekst van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 de term "veehouder" wordt gebruikt. Wellicht kan deze laatste term het best worden veralgemeend.

Artikel 7

10.1. De in de ontworpen bijlage 1 vermelde risicogebieden worden overeenkomstig artikel 2, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 "door de nationale overheid van het betreffende land of door de Europese Commissie als dusdanig (…) afgebakend of benoemd". Op de vraag of de ontworpen bijlage 1 daarmee in overeenstemming is, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "In uitvoeringsbesluit [2014/709/EU] van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende maatregelen op het gebied van de diergezondheid in verband met Afrikaanse varkenspest in sommige lidstaten en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2014/178/EU (…) vindt u de risicogebieden die door Europa zijn aangeduid. In de betrokken lidstaten zijn grote risicogebieden afgebakend, deze gebieden worden zeer frequent uitgebreid. Het is praktisch onmogelijk om de gebieden te vermelden in plaats van het hele grondgebied."

De ontworpen bijlage 1 bevat een opsomming van landen waarvan het hele grondgebied als risicogebied geldt – op een na, waarvan slechts een deel als risicogebied wordt aangeduid –, hetgeen manifest niet strookt met de veel meer gedetailleerde lijst in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2014/709/EU.

De gemachtigde formuleerde een tekstvoorstel dat erop neerkomt dat wordt geëxpliciteerd dat de bijlage enkel de *landen met risicogebieden* bevat. Een alternatief voorstel zou inhouden om de beschrijving van de risicogebieden op de website van het Agentschap te plaatsen.

10.2. Gezien de bijzonder frequente wijzigingen van uitvoeringsbesluit 2014/709/EU lijkt het in dit geval aangewezen om rechtstreeks naar de bijlage bij dat uitvoeringsbesluit te verwijzen in de definitie van de term 'risicogebied' in artikel 2, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 18 juni 2014.[2] De huidige werkwijze, waarbij in bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 18 juni 2014 enkel landen in hun geheel worden vermeld, is immers verwarrend en zelfs misleidend.

In zoverre er daarnaast nog risicogebieden zijn die door individuele lidstaten worden afgebakend en die niet voorkomen in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2014/709/EU, kan

[2] In die bijlage worden ook risicogebieden in België vermeld. De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of die vermelding strookt met de door België aangewezen risicogebieden.

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

worden overwogen te verwijzen naar een lijst op de website van het Agentschap, zoals de gemachtigde suggereert.

Artikel 8

11. Overeenkomstig artikel 8 treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

*

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 juin 2014 'portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire'.

Les conditions d'exploitation relatives aux exploitations porcines sont complétées par une disposition concernant les personnes qui pénètrent dans les étables (article 1er du projet). Les exceptions pour les exploitations où sont détenus au plus trois porcs en vue de l'engraissement ou comme animaux de compagnie, où les porcs ont été amenés par un moyen de transport personnel et à partir d'où aucun porc ou produit en provenant n'est vendu ni transporté, sont quelque peu limitées (article 2). Un régime spécifique est prévu pour les porcs de compagnie (article 3). Le responsable d'une exploitation porcine doit faire réaliser une évaluation annuelle des risques concernant l'introduction de maladies porcines à déclaration obligatoire (article 4). Dorénavant, les personnes qui ont eu un contact direct avec un porc sauvage ne pourront entrer en contact avec les porcs de l'exploitation qu'après 72 heures (au lieu de 48 heures) (article 5). Un dispositif de mise à mort des porcs est mis en place s'il ressort d'une analyse des risques que le risque d'introduction de maladies épidémiques porcines est élevé (article 6). L'annexe 1 comprenant la liste des zones à risque est remplacée (article 7).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 8).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans les articles 7, §§ 2 et 3, 8, alinéa 1er, 1°, 9, 2° à 4°, 15, 1° et 2°, 18 et 18*bis* de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987 (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

Le préambule fait également mention de l'article 9*bis* de la loi relative à la santé des animaux. Or, cette disposition comporte uniquement des délégations au ministre qui a la santé publique dans ses attributions et à celui qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions, chacun en ce qui le concerne. Elle ne peut donc pas procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet.

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

3.2. Dans la mesure où l'article 7/1, § 7, alinéa 1er, en projet, (article 4 de l'arrêté en projet), prévoit que la rétribution du vétérinaire d'exploitation pour l'exécution de la première évaluation des risques est partiellement prise en charge par le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, il peut se fonder à cet égard sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, alinéa 1er, 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'.

3.3. Dans la mesure où certaines dispositions de l'arrêté en projet confie de nouvelles tâches à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence), celles-ci peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 4, §§ 1er à 3, et avec l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Le préambule vise également les articles 3, § 5, et 4, § 1er, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', confirmé [1]. Ces dispositions ne font toutefois pas office de fondement juridique pour l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique, il convient d'omettre la référence à l'article 9*bis* de la loi relative à la santé des animaux faite dans le deuxième alinéa du préambule et d'omettre le cinquième alinéa du préambule dans son ensemble.

5. Dans le troisième alinéa du préambule, on écrira: « l'article 4, *alinéa 1er*, 1°, ».

6. Dans l'actuel neuvième alinéa du préambule, il y a lieu non seulement de renvoyer à l'avis du 23 octobre 2019 de l'Inspecteur des Finances, accrédité auprès de l'Agence, mais également à l'avis du 17 octobre 2019 de l'Inspecteur des Finances, accrédité auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

7. Dans l'actuel onzième alinéa du préambule, il sera fait mention de la date de fin de la concertation avec les gouvernements régionaux, à savoir le 5 août 2019. Du reste, cet alinéa doit être classé dans l'ordre chronologique des formalités.

[1] Par la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

Article 4

8. On aperçoit mal si l'article 7/1, en projet (article 4 du projet) doit être inséré dans le chapitre 2 ou dans le chapitre 3. Mieux vaudrait le préciser dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet.

9. L'article 7/1, en projet, fait état de « responsable d'une exploitation porcine » (paragraphe 1) ou de « responsable » (paragraphe 7), alors que le paragraphe 5 de cette même disposition et le texte actuel de l'arrêté royal du 18 juin 2014 utilisent le terme « éleveur ». Mieux vaudrait sans doute généraliser ce dernier terme.

Article 7

10.1. Les zones à risque mentionnées dans l'annexe 1 en projet sont, conformément à l'article 2, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 18 juin 2014, « délimitée[s] ou dénommée[s] telle[s] par les autorités nationales du pays concerné ou par la Commission européenne ». À la question de savoir si l'annexe 1 en projet est conforme à cette disposition, le délégué a répondu ce qui suit :

> « In uitvoeringsbesluit [2014/709/EU] van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende maatregelen op het gebied van de diergezondheid in verband met Afrikaanse varkenspest in sommige lidstaten en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2014/178/EU (…) vindt u de risicogebieden die door Europa zijn aangeduid. In de betrokken lidstaten zijn grote risicogebieden afgebakend, deze gebieden worden zeer frequent uitgebreid. Het is praktisch onmogelijk om de gebieden te vermelden in plaats van het hele grondgebied ».

L'annexe 1 en projet énumère des pays dont la totalité du territoire constitue une zone à risque – à une exception près où seule une partie est désignée comme zone à risque –, ce qui ne concorde manifestement pas avec la liste beaucoup plus détaillée figurant dans l'annexe de la décision d'exécution 2014/709/UE.

Le délégué a formulé une proposition de texte revenant à expliciter que l'annexe comporte uniquement les *pays présentant des zones à risque*. Une proposition alternative consisterait à faire figurer la description des zones à risque sur le site internet de l'Agence.

10.2. Vu les modifications particulièrement fréquentes de la décision d'exécution 2014/709/UE, il semble en l'occurrence indiqué de renvoyer directement à l'annexe de cette décision d'exécution dans la définition du terme 'zone à risque' qu'en donne l'article 2, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 18 juin 2014 [2]. En effet, le procédé actuel où seuls les pays sont mentionnés dans leur totalité dans l'annexe 1 de l'arrêté royal du 18 juin 2014, est source de confusion et peut même induire en erreur.

[2] Cette annexe mentionne également des zones à risque en Belgique. Les auteurs du projet vérifieront si cette mention concorde avec les zones à risque indiquées par la Belgique.

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡

Dans la mesure où d'autres zones à risque sont en outre délimitées par des États membres individuels et dont ne fait pas mention l'annexe de la décision d'exécution 2014/709/UE, il peut être envisagé, comme le suggère le délégué, de renvoyer à une liste publiée sur le site internet de l'Agence.

Article 8

11. Conformément à l'article 8, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BADUQDCFG-GGJJEQW‡