



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.777/1/V
van 27 augustus 2020

avis 67.777/1/V
du 27 août 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bestrijding van zoönotische
Salmonella bij pluimvee'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la lutte contre les salmonelles
zoonotiques chez les volailles'

Op 13 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht, binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 27 augustus 2020^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bestrijding van zoönotische Salmonella bij pluimvee’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2020.

*

Le 13 juillet 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 prorogé de plein droit jusqu'au 27 août 2020, ^(**) sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la lutte contre les salmonelles zoonotiques chez les volailles’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Carlo ADAMS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2020.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van verschillende soorten vaccinatie van pluimvee tegen Salmonella. Het bevat een aantal bepalingen met het oog op de toepassing van het nationaal bestrijdingsprogramma zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 2160/2003¹, het beoogt de bestaande regelgeving aan te passen in het licht van recente reglementering zoals die met betrekking tot de registratie van pluimveebedrijven en er wordt mee beoogd om tegemoet te komen aan bepaalde aanbevelingen van de Europese Commissie.

Het ontworpen koninklijk besluit is bestemd om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘betreffende de bestrijding van Salmonella bij pluimvee’, waarvan artikel 39 van het ontwerp de opheffing beoogt. De wijzigingen die de ontworpen regeling bevat in vergelijking met de in dat koninklijk besluit opgenomen regeling werden door de gemachtigde als volgt weergegeven:

“De voornaamste wijzigingen zijn:

- Registratie van de vaccinatie door de dierenarts in Sanitel (gegevens noodzakelijk voor rapportering aan de Europese Commissie).
- Stalen worden genomen op stalniveau, maatregelen worden opgelegd op beslagniveau, vroeger alles op stalniveau. Door het KB van 25 juni 2018 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor pluimvee, konijnen en bepaald hobbypluimvee is het mogelijk om 1 beslag per stal te hebben.
- Tijdelijke maatregelen vanaf de detectie van Salmonella tot serotype gekend is – aanbeveling van de Europese Commissie – audit SANTE -F.
- Afschaffing van het bevestigingsonderzoek op vraag van de veehouder (artikelen 24, 26, 27 en 28 van het KB van 27/04/2007 zijn niet meer opgenomen) – waarschuwing van de Europese Commissie.
- Duidelijkere bepaling wie stalen kan nemen, welke laboratoria analyses kunnen uitvoeren en welke analyses kunnen gebruikt worden (MB)
- Vergoeding door het Fonds voor de reiniging/ontsmetting in bepaalde gevallen (art. 29) op vraag van het Fonds.
- Uitgaven ten laste van het FAVV van bepaalde analyses bij leghennen en fokpluimvee (ter verduidelijking want eveneens opgenomen in de overeenkomst tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen en tussen het FAVV en Sciensano).

¹ Verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 ‘inzake de bestrijding van Salmonella en andere specifieke door voedsel overgedragen zoönoseverwekkers’.

Specifieke monitoring en maatregelen voor bedrijven die legpluimvee voor hobbydoeleinden verkopen aan particulieren (art. 35) en voor de productie van consumptie-eieren (art. 33) voor rechtstreekse verkoop zoals voorzien in artikel 1.4 van VO (EG) nr. 2160/2003.”

RECHTSGROND

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de wetsbepalingen die worden vermeld in de eerste drie leden van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd. Wel dient nog te worden gewezen op het volgende.

In diverse artikelen van het ontwerp wordt voorzien in een of andere vorm van medewerking in hoofde van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV). Dit is het geval in de artikelen 7, § 1 (registratie van vaccins), 9, 4° (vaccinatie volgens een schema vastgelegd door het FAVV), 12 (mededeling), 14, § 2, 15, § 6, 16, § 2, 17, § 2 (monitoring), 18, § 5 (rapportering), 24, § 1, 25, §§ 2 en 3, 26, 28, §§ 3 en 4 (diverse maatregelen) en 36, § 4 (controle), van het ontwerp.

Volgens de gemachtigde gaat het daarbij telkens om zogenaamde ‘gewone’ opdrachten van het FAVV die rechtstreeks verband houden met de veiligheid van de voedselketen en met de kwaliteit van het voedsel teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen. Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13° en 15°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 7, § 1, 14, § 2, en 18, § 8, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de instructies van het Agentschap”. In de artikelen 15, § 6, 16, § 2, 17, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 28, § 4 en 36, § 4, van het ontwerp, wordt verwezen naar de door het FAVV vastgelegde “technische modaliteiten”. Artikel 28, § 3, van het ontwerp, heeft het over “de richtlijnen van het Agentschap”, terwijl in artikel 9, 4°, van het ontwerp, melding wordt gemaakt van “een door het Wetenschappelijk Comité ingesteld bij het Agentschap goedgekeurd schema”. De betrokken instructies, modaliteiten en richtlijnen alsmede het voornoemde schema hebben een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte zodat het vastleggen ervan aan het FAVV kan worden overgelaten. Er wordt evenwel niets bepaald over de bekendmaking ervan. Ervan uitgaande dat het om instrumenten met een algemene draagwijdte gaat moeten deze, in het licht van het algemeen rechtsbeginsel verwoord in artikel 190 van de Grondwet, in principe in het

² In artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 worden de taken van het FAVV opgesomd; in artikel 5, tweede lid, 13° en 15°, van dezelfde wet, wordt bepaald dat het FAVV in het kader van de in artikel 4 van de wet beschreven bevoegdheden bevoegd is voor respectievelijk de diergezondheidswet van 24 maart 1987 en de wet van 28 augustus 1991 ‘op de uitoefening van de diergeneeskunde’.

Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt om verbindend te kunnen zijn. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Ja, deze worden gepubliceerd op de website van het FAVV in het Vademecum voor het houden van pluimvee en de bestrijding van Salmonella bij pluimvee evenals in de specifieke omzendbrieven betreffende de bestrijding van Salmonella bij leghennen/fokpluimvee/gebruikspluimvee type vlees (<http://www.favv-afsca.fgov.be/dierengezondheid/salmonella/>).

De instructies voor de erkende laboratoria worden eveneens op de website van het FAVV gepubliceerd: <http://www.favv-afsca.fgov.be/laboratoria/erkendelaboratoria/#notes> en op een beveiligde intranetpagina voor de externe laboratoria. Ook de adviezen van het WetCom worden op de website van het FAVV gepubliceerd: <http://www.favv-afsca.fgov.be/wetenschappelijkcomite/>.

Nieuwe instructies of wijzigingen aan het vademecum of de omzendbrieven worden bekendgemaakt via een elektronische nieuwsbrief. Wijzigingen aan het vademecum of de omzendbrieven worden eveneens besproken in of met de leden van de WG Salmonella pluimvee van het FAVV. Instructies voor de erkende laboratoria en wijzigingen ervan worden rechtstreeks per mail aan de erkende laboratoria overgemaakt.”

De wijze van bekendmaking van de betrokken instructies, modaliteiten en richtlijnen alsmede van het voornoemde schema zou, ter wille van de kenbaarheid van de erin vervatte voorschriften, het best duidelijker in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking worden gebracht. Daarenboven valt op te merken dat, in zover de begrippen “instructies”, “modaliteiten” en “richtlijnen” een inhoudelijk identieke draagwijdte of rechtskracht hebben, zou er geopteerd moeten worden voor een meer eenvormige terminologie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond dient de aanhef van het ontwerp aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet. In het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan de reeds genoemde wet van 4 februari 2000, moet – benevens van artikel 4 – ook nog melding worden gemaakt van artikel 15, tweede lid, 13° en 15°, van die wet.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om, wat de verwijzingen betreft naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef, telkens na te gaan of de vermelding van vroegere wijzigende bepalingen die nog van kracht zijn, correct is. Dit laatste lijkt niet op alle punten het geval te zijn. Zo is bijvoorbeeld artikel 4 van de wet van 4 februari 2000, waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd,

gewijzigd door meer en andere teksten dan die van “de wetten van 29 december 2008 en 27 december 2015” waarvan in de aanhef melding wordt gemaakt.³

Artikel 1

6. In artikel 1, § 2, 2°, van het ontwerp, wordt het begrip “te bestrijden serotypes zoönotische *Salmonella*” omschreven met vermelding van de rol die daarbij is weggelegd voor de bevoegde minister. In artikel 2, § 4, wordt de minister opgedragen “de te bestrijden serotypes zoönotische *Salmonella* [te bepalen] voor de verschillende soorten, categorieën en types pluimvee”. Naar het zeggen van de gemachtigde is de definitie, in artikel 1, § 2, 2°, van het ontwerp, evenwel overbodig in het licht van de in artikel 2, § 4, van het ontwerp, aan de minister opgedragen bevoegdheid. Artikel 1, § 2, 2°, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 12

7. Zoals door de gemachtigde is bevestigd dient in de Nederlandse tekst van artikel 12 van het ontwerp de zinsnede “aan de Lokale Control Eenheid” te worden vervangen door de zinsnede “aan de lokale controle-eenheid”.

*

³ Gelet op het aantal nog van kracht zijnde teksten zou zelfs, wat artikel 4 van de wet van 4 februari 2000 betreft, kunnen worden volstaan met de woorden “het laatst gewijzigd bij de wet van 13 april 2019” in plaats van “gewijzigd bij de wetten van 29 december 2008 en 27 december 2015”.

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 entend régler différents types de vaccination des volailles contre les salmonelles. Il contient un certain nombre de dispositions en vue de l'application du programme de contrôle national visé à l'article 5 du règlement (CE) n° 2160/2003¹, il a pour objet d'adapter la réglementation actuelle au regard de la réglementation récente, telle que celle concernant l'enregistrement des exploitations avicoles, et il vise à ce qu'il soit satisfait à certaines recommandations de la Commission européenne.

L'arrêté royal en projet est appelé à se substituer à l'arrêté royal du 27 avril 2007 'relatif à la lutte contre les salmonelles chez les volailles', dont l'article 39 du projet vise l'abrogation. Le délégué a précisé comme suit les modifications que le dispositif en projet comporte par rapport aux règles contenues dans cet arrêté royal :

« De voornaamste wijzigingen zijn:

- Registratie van de vaccinatie door de dierenarts in Sanitel (gegevens noodzakelijk voor rapportering aan de Europese Commissie).
- Stalen worden genomen op stalniveau, maatregelen worden opgelegd op beslagniveau, vroeger alles op stalniveau. Door het KB van 25 juni 2018 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor pluimvee, konijnen en bepaald hobbypluimvee is het mogelijk om 1 beslag per stal te hebben.
- Tijdelijke maatregelen vanaf de detectie van Salmonella tot serotype gekend is – aanbeveling van de Europese Commissie – audit SANTE -F.
- Afschaffing van het bevestigingsonderzoek op vraag van de veehouder (artikelen 24, 26, 27 en 28 van het KB van 27/04/2007 zijn niet meer opgenomen) – waarschuwing van de Europese Commissie.
- Duidelijkere bepaling wie stalen kan nemen, welke laboratoria analyses kunnen uitvoeren en welke analyses kunnen gebruikt worden (MB)
- Vergoeding door het Fonds voor de reiniging/ontsmetting in bepaalde gevallen (art. 29) op vraag van het Fonds.
- Uitgaven ten laste van het FAVV van bepaalde analyses bij leghennen en fokpluimvee (ter verduidelijking want eveneens opgenomen in de overeenkomst tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen en tussen het FAVV en Sciensano).

Specifieke monitoring en maatregelen voor bedrijven die legpluimvee voor hobbydoeleinden verkopen aan particulieren (art. 35) en voor de productie van

¹ Règlement (CE) n° 2160/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 'sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques spécifiques présents dans la chaîne alimentaire'.

consumptie-eieren (art. 33) voor rechtstreekse verkoop zoals voorzien in artikel 1.4 van VO (EG) nr. 2160/2003 ».

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans les dispositions légales mentionnées aux trois premiers alinéas du préambule du projet soumis pour avis. Il convient toutefois de formuler les observations suivantes.

Différents articles du projet prévoient l'une ou l'autre forme de collaboration associant l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA). Tel est le cas des articles 7, § 1^{er} (enregistrement des vaccins), 9, 4^o (vaccination selon un schéma établi par l'AFSCA), 12 (signalement), 14, § 2, 15, § 6, 16, § 2, 17, § 2 (monitoring), 18, § 5 (information), 24, § 1^{er}, 25, §§ 2 et 3, 26, 28, §§ 3 et 4 (mesures diverses) et 36, § 4 (contrôle), du projet.

Selon le délégué, il s'agit chaque fois de missions 'ordinaires' de l'AFSCA directement liées à la sécurité de la chaîne alimentaire et à la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs. Un fondement juridique à cette fin peut être trouvé dans l'article 108 de la Constitution dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13^o et 15^o, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'².

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 7, § 1^{er}, 14, § 2, et 18, § 8, du projet font mention des « instructions de l'Agence », respectivement des « instructions de celle-ci ». Les articles 15, § 6, 16, § 2, 17, § 2, 25, § 2, 26, § 2, 28, § 4 et 36, § 4, du projet font référence aux « modalités techniques » fixées par l'Agence. L'article 28, § 3, du projet mentionne « les directives de l'Agence », alors qu'à l'article 9, 4^o, du projet, il est question d'« un schéma approuvé par le Comité Scientifique inauguré auprès de l'Agence ». Les instructions, modalités et directives en question, ainsi que le schéma susmentionné, ont une portée principalement technique et non politique, de sorte que l'AFSCA peut se charger de les déterminer. Il n'est toutefois rien prévu quant à leur publication. Partant de l'hypothèse qu'il s'agit d'instruments ayant une portée générale et au regard du principe général de droit énoncé à l'article 190 de la Constitution, il convient en principe de les publier au *Moniteur belge* pour qu'ils puissent être contraignants. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ja, deze worden gepubliceerd op de website van het FAVV in het Vademecum voor het houden van pluimvee en de bestrijding van Salmonella bij pluimvee evenals in

² L'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 énumère les tâches de l'AFSCA; l'article 5, alinéa 2, 13^o et 15^o, de la même loi dispose que, dans le cadre des compétences définies à l'article 4 de la loi, l'AFSCA est compétente, respectivement, pour la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'.

de specifieke omzendbrieven betreffende de bestrijding van Salmonella bij leghennen/fokpluimvee/gebruikspluimvee type vlees (<http://www.favv-afsc.fgov.be/dierengezondheid/salmonella/>).

De instructies voor de erkende laboratoria worden eveneens op de website van het FAVV gepubliceerd: <http://www.favv-afsc.fgov.be/laboratoria/erkendelaboratoria/#notes> en op een beveiligde intranetpagina voor de externe laboratoria. Ook de adviezen van het WetCom worden op de website van het FAVV gepubliceerd: <http://www.favv-afsc.fgov.be/wetenschappelijkcomite/>.

Nieuwe instructies of wijzigingen aan het vademecum of de omzendbrieven worden bekendgemaakt via een elektronische nieuwsbrief. Wijzigingen aan het vademecum of de omzendbrieven worden eveneens besproken in of met de leden van de WG Salmonella pluimvee van het FAVV. Instructies voor de erkende laboratoria en wijzigingen ervan worden rechtstreeks per mail aan de erkende laboratoria overgemaakt ».

Par souci d'intelligibilité des prescriptions qu'ils contiennent, il serait préférable de mentionner plus clairement, dans le texte du projet, le mode de publication des instructions, modalités et directives concernées, ainsi que du schéma précité. Il est à noter par ailleurs que, dans la mesure où les notions susvisées (« instructions », « modalités » et « directives ») ont une portée ou une force obligatoire matériellement identique, il conviendrait d'appliquer une terminologie plus uniforme.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 concernant le fondement juridique, on insérera au début du préambule du projet un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution. Dans l'alinéa du préambule visant la loi précitée du 4 février 2000, on mentionnera également – outre l'article 4 – l'article 15, alinéa 2, 13° et 15°, de cette loi.

En ce qui concerne les références, dans le préambule, aux dispositions procurant un fondement juridique, les auteurs du projet seraient bien avisés de chaque fois vérifier si la mention de dispositions modificatives antérieures encore en vigueur est correcte. Tel ne semble pas toujours être le cas. Ainsi, par exemple, l'article 4 de la loi du 4 février 2000, visé au troisième alinéa du préambule du projet soumis pour avis, a été modifié par bien d'autres textes que ceux des « lois des 29 décembre 2008 et 27 décembre 2015 » dont il est fait mention dans le préambule³.

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er}, § 2, 2°, du projet définit la notion de « sérotypes de salmonelles zoonotiques à combattre » en mentionnant le rôle dévolu à cet égard au ministre compétent.

³ Compte tenu du nombre de textes encore en vigueur, il pourrait même suffire, en ce qui concerne l'article 4 de la loi du 4 février 2000, d'écrire « modifié en dernier lieu par la loi du 13 avril 2019 » au lieu de « modifié par les lois des 29 décembre 2008 et 27 décembre 2015 ».

L'article 2, § 4, charge le ministre de « détermine[r] les sérotypes de salmonelles zoonotiques à combattre pour les différentes espèces, catégories et types de volailles ». Selon le délégué, la définition donnée à l'article 1^{er}, § 2, 2°, du projet est toutefois superflue au regard de la compétence attribuée au ministre par l'article 2, § 4, du projet. Il convient dès lors de distraire l'article 1^{er}, § 2, 2°, du projet.

Article 12

7. Comme l'a confirmé le délégué, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'article 12 du projet, le segment de phrase « aan de Lokale Control Eenheid » par le segment de phrase « aan de lokale controle-eenheid ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME