



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.941/3
van 16 juli 2025

avis 77.941/3
du 16 juillet 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 26 januari 2025
betreffende de vaccinatie tegen de
epizoötische hemorragische ziekte
en tegen blauwtong en tot
wijziging van het koninklijk
besluit van 7 mei 2008 betreffende
de bestrijding en uitroeiing van
blauwtong’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 26 janvier 2025
relatif à la vaccination contre la
maladie hémorragique épizootique
et contre la fièvre catarrhale du
mouton et modifiant l’arrêté royal
du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à
l’éradication de la fièvre catarrhale
du mouton’

Op 7 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 21 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 januari 2025 betreffende de vaccinatie tegen de epizoötische hemorragische ziekte en tegen blauwtong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2025.

*

Le 7 juillet 2025, 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 21 août 2025 **, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 26 janvier 2025 relatif à la vaccination contre la maladie hémorragique épizootique et contre la fièvre catarrhale du mouton et modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 juillet 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, 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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2025.

*

^{*} 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 wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni 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 juin au 15 août.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de invoeging van een nieuw artikel 13*bis* (lees: 13/1) in het koninklijk besluit van 26 januari 2025 ‘betreffende de vaccinatie tegen de epizoötische hemorragische ziekte en tegen blauwtong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong’. Bij dat artikel wordt de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD Volksgezondheid) gemachtigd om bepaalde taken toe te vertrouwen aan de erkende verenigingen tot bestrijding van dierenziekten en om de prestaties te vergoeden die door hen worden uitgevoerd. De modaliteiten (lees: nadere regels) van betaling worden tussen de partijen overeengekomen.

RECHTSGROND

2. In zoverre bij het ontwerp het toevertrouwen van taken aan de erkende verenigingen wordt geregeld, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 4 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waarin onder meer gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om voorwaarden te bepalen waaraan de verenigingen en verbonden tot bestrijding van dierenziekten moeten voldoen om te worden erkend, alsook van de mogelijkheid om deze verenigingen en verbonden te verplichten deel te nemen aan de organisatie van de voorkoming en de bestrijding van besmettelijke dierenziekten.

In zoverre de vergoeding van de prestaties in het kader van de voormelde taken wordt geregeld, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 3 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waarbij de Koning onder meer wordt gemachtigd om de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Voor het eerste lid van de aanhef moet een nieuw lid worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet.

4. In het huidige derde lid van de aanhef moet de datum worden vermeld waarop het verslag van de vergadering van de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid werd goedgekeurd, namelijk 2 juni 2025 (niet: 15 mei 2025).

Artikel 1

5. Het bij artikel 1 van het ontwerp nieuw in te voegen artikel in het koninklijk besluit van 26 januari 2025 moet worden vermeld als artikel 13/1 en niet als artikel 13*bis*.

6. Bij de ontworpen bepaling wordt aan de FOD Volksgezondheid een algemeen geformuleerde delegatie verleend om bepaalde taken toe te vertrouwen aan de erkende verenigingen tot bestrijding van dierenziekten en om de prestaties te vergoeden die door hen worden uitgevoerd.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een overheidsdienst die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De taken die door de FOD aan de verenigingen worden toegewezen zullen enkel taken zijn binnen het kader van het koninklijk besluit van 26 januari 2025 betreffende de vaccinatie tegen de epizoötische hemorragische ziekte en tegen blauwtong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong. In feite gaat het dus enkel over taken binnen de vaccinatiecampagne tegen BTV en EHDV die in september afgerond wordt. Op dat vlak zou het dus al gaan om een zeer nauwe delegatie.

Een vergelijkbare delegatie bestaat momenteel al in het kader van het koninklijk besluit van 18 november 2019 betreffende de opdrachten aan en de financiering van de verenigingen in het kader van preventie- en bestrijdingsprogramma's voor dierenziekten die tot de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu behoren. De FOD kan via die weg het beheer en de dagelijkse leiding van de vrijwillige en de verplichte preventie- en bestrijdingsprogramma's voor dierenziekten die financieel ondersteund worden door het Fonds, toevertrouwen aan de verenigingen. Deze bepaling kon echter niet gebruikt worden voor taken binnen het kader van het koninklijk besluit van 26 januari 2025, omdat de financiering daarvan niet via het Fonds loopt. Het vergoeden van de prestaties volgt ook dit model en ze zullen door middel van een overeenkomst worden vastgesteld.

Indien nodig zou de delegatie van de taken in het ontwerp beperkt kunnen worden naar ‘het beheer en de dagelijkse leiding’, zoals gebeurde in het koninklijk besluit van 18 november 2019.”

Indien het, zoals de gemachtigde betoogt, gaat over taken van beheer en dagelijkse leiding binnen de vaccinatiecampagne tegen BTV (blauwtong) en EHDV (epizoötische hemorragische ziektevirus), moet dat met zoveel woorden worden bepaald. Enkel in dat geval kan immers worden aangenomen dat de ontworpen delegatie aan de FOD Volksgezondheid daadwerkelijk een beperkte en technische draagwijdte heeft.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'insérer un nouvel article 13*bis* (lire : 13/1) dans l'arrêté royal du 26 janvier 2025 'relatif à la vaccination contre la maladie hémorragique épizootique et contre la fièvre catarrhale du mouton et modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2008 relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton'. Cet article habilite le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : SPF Santé publique) à confier certaines tâches aux associations agréées de lutte contre les maladies des animaux et à rétribuer les prestations qu'elles ont effectuées. Les modalités de paiement sont fixées de commun accord par les parties.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Dans la mesure où le projet règle la délégation de tâches aux associations agréées, on peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 3 et 4 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', lesquels font notamment état de la possibilité de déterminer les conditions auxquelles les associations et les fédérations de lutte contre les maladies des animaux doivent satisfaire pour être agréées, ainsi que de la possibilité d'obliger ces associations et fédérations à participer à l'organisation de la prévention et de la lutte contre les maladies contagieuses des animaux.

Dans la mesure où il règle la rétribution des prestations dans le cadre des tâches précitées, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', lequel habilite notamment le Roi à fixer les conditions de l'intervention financière de l'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. On fera précéder le premier alinéa du préambule par un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution, compte tenu de ce qui a été exposé dans l'observation 2.

4. Au troisième alinéa actuel du préambule, on mentionnera la date de l'approbation du rapport de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de Politique agricole, à savoir le 2 juin 2025 (et non le 15 mai 2025).

Article 1^{er}

5. Le nouvel article que l'article 1^{er} du projet insère dans l'arrêté royal du 26 janvier 2025 doit être mentionné en tant qu'article 13/1, et non en tant qu'article 13*bis*.

6. La disposition en projet accorde au SPF Santé publique une délégation formulée en termes généraux lui permettant de confier certaines tâches aux associations agréées de lutte contre les maladies des animaux et de rétribuer les prestations qu'elles ont effectuées.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un service public qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De taken die door de FOD aan de verenigingen worden toegewezen zullen enkel taken zijn binnen het kader van het koninklijk besluit van 26 januari 2025 betreffende de vaccinatie tegen de epizoötische hemorragische ziekte en tegen blauwtong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong. In feite gaat het dus enkel over taken binnen de vaccinatiecampaagne tegen BTV en EHDV die in september afgerond wordt. Op dat vlak zou het dus al gaan om een zeer nauwe delegatie.

Een vergelijkbare delegatie bestaat momenteel al in het kader van het koninklijk besluit van 18 november 2019 betreffende de opdrachten aan en de financiering van de verenigingen in het kader van preventie- en bestrijdingsprogramma's voor dierenziekten die tot de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu behoren. De FOD kan via die weg het beheer en de dagelijkse leiding van de vrijwillige en de verplichte preventie- en bestrijdingsprogramma's voor dierenziekten die financieel ondersteund worden door het Fonds, toevertrouwen aan de verenigingen. Deze bepaling kon echter niet gebruikt worden voor taken binnen het kader van het koninklijk besluit van 26 januari 2025, omdat de financiering daarvan niet via het Fonds loopt. Het vergoeden van de prestaties volgt ook dit model en ze zullen door middel van een overeenkomst worden vastgesteld.

Indien nodig zou de delegatie van de taken in het ontwerp beperkt kunnen worden naar 'het beheer en de dagelijkse leiding', zoals gebeurde in het koninklijk besluit van 18 november 2019 ».

S'il s'agit de tâches de gestion et de conduite journalière dans le cadre de la campagne de vaccination contre la FCO (fièvre catarrhale ovine) et la MHE (maladie hémorragique épizootique), comme le soutient le délégué, il convient de l'indiquer explicitement. En effet, c'est uniquement dans ce cas que l'on peut considérer que la délégation en projet au SPF Santé publique a effectivement une portée limitée et technique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE