



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.473/3
van 15 december 2025

avis 78.473/3
du 15 décembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘betreffende de
betalingsmodaliteiten van de
eenmalige forfaitaire subsidies
voor 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 ‘relatif
aux modalités de paiement des
subventions forfaitaires
uniques pour 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 13 november 2025 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 ‘betreffende de betalingsmodaliteiten van de eenmalige forfaitaire subsidies voor 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 9 december 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2025.

*

Le 13 novembre 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, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux modalités de paiement des subventions forfaitaires uniques pour 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 9 décembre 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2025.

*

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 tot de nadere regeling van de eenmalige forfaitaire subsidies voor de vaccinatie tegen de epizoötische hemorragische ziekte (EHD) en tegen blauwtong, ter uitvoering van de artikelen 23/2 en 23/3 van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 ‘betreffende de bestrijding en uitroeiing van blauwtong’.

Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. Artikel 2 bepaalt de doelstelling en het toepassingsgebied.

De toekenning van de eenmalige forfaitaire subsidie aan exploitanten van een runderbeslag (artikelen 3 tot 7) en aan bedrijfsdierenartsen voor dat beslag (artikelen 8 tot 10) wordt geregeld, net als de toekenning van de eenmalige forfaitaire subsidie aan exploitanten van een schapenbeslag (artikelen 11 tot 14) en aan erkende dierenartsen voor dat beslag (artikelen 15 tot 17).

Het ontwerp bevat ten slotte een aantal bepalingen tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 (artikelen 18 tot 20).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juni 2025 (artikel 21).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 tot 17 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 23/2, tweede lid, en 23/3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008, zoals ingevoegd bij artikel 11 van de wet van 20 december 2024 ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen blauwtong en EHD’.¹ Bij de eerstgenoemde bepaling wordt de Koning gemachtigd om bijkomende nadere regels uit te vaardigen inzake de aanvraag en de uitbetaling van de in artikel 23/2, eerste lid, vermelde subsidies. Bij het voornoemde artikel 23/3, tweede lid, wordt de Koning gemachtigd om de feiten te bepalen die in aanmerking kunnen worden genomen voor die subsidies.

Wat betreft de artikelen 8 en 15 van het ontwerp wordt bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 7, § 3, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, op grond waarvan de Koning de voorwaarden bepaalt onder welke de dierenartsen medewerken aan de uitvoering van die wet, alsook het bedrag van de vergoeding die hen kan worden toegekend.

¹ Het wetsvoorstel dat tot die wet heeft geleid werd niet om advies aan de Raad van State voorgelegd.

3.2. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp strekken tot terminologische aanpassingen van het koninklijk besluit van 7 mei 2008, namelijk om de term “verantwoordelijke” te vervangen door de term “exploitant”. Daarvoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 9 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

3.3. Artikel 20 van het ontwerp strekt tot de invoeging van een verwijzing naar het te nemen besluit in artikel 23/2 van het koninklijk besluit van 7 mei 2008, dat werd ingevoegd bij de wet van 20 december 2024. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 13 van die wet, dat de Koning machtigt om de artikelen 23/2 en 23/3 van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen.²

ALGEMENE OPMERKING

4. De Raad van State heeft reeds eerder het volgende opgemerkt in advies 77.391/3 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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’:³

“Verscheidene bepalingen van het ontwerp hernemen bepalingen van de wet van 20 december 2024. Naast de artikelen 12 en 13 van het ontwerp, waarover in opmerking 6.3 reeds is uiteengezet dat ze moeten worden weggelaten, overlappen bijvoorbeeld de artikelen 8 tot 10 van het ontwerp met de artikelen 6 tot 8 van de voormelde wet. Die wet bevat overigens ook bepalingen die onderdelen van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 hernemen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

‘De wet van 20 december werd eerst als een KB opgemaakt met behandeling in de ministerraad. Maar gezien de lopende zaken en de hoogdringendheid, werd de tekst aan het Parlement onder de vorm van een wet gestemd, tegelijkertijd met de aanpassing van de 12^{de} van de begroting. Sommige bepalingen van deze wet dienen te worden omgezet in een KB in functie van de leesbaarheid. In elk geval is dit KB noodzakelijk om vaccinatie verplicht te stellen.’

Dit alles heeft tot gevolg dat de regeling over de vaccinatie tegen EHD en blauwtong verspreid zal geraken over het koninklijk besluit van 7 mei 2008, de wet van 20 december 2024 en het te nemen besluit. Een dergelijke versplintering van rechtsvoorschriften, die elkaar dan nog gedeeltelijk overlappen, komt de duidelijkheid voor de betrokken exploitanten en dierenartsen niet ten goede.

² Zie ook adv.RvS 77.391/3 van 20 januari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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’, opmerking 6.5. De Raad van State stipt nu al aan dat dat artikel 13 van de wet van 20 december 2024 niet kan dienen om de delegaties aan de Koning in de voornoemde artikelen 23/2, tweede lid, en 23/3, tweede lid, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen, aangezien besluiten ter uitvoering van die machtigingen rechtsgrond moeten vinden in bepalingen met kracht van wet (of in de Grondwet).

³ Adv.RvS 77.391/3, opmerking 7.

Het is dan ook raadzaam om op korte termijn de wet van 20 december 2024 op te heffen nadat de nog te handhaven bepalingen ervan bij een koninklijk besluit zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 7 mei 2008 of in het te nemen besluit.⁴ Beter nog zou zijn om de twee laatstgenoemde besluiten te versmelten tot één enkel besluit.”

De Raad van State kan enkel herhalen dat de versplintering van de regeling inzake de vaccinatie (en de ermee samenhangende vergoedingen) over de wet van 20 december 2024, het koninklijk besluit van 7 mei 2008 en het koninklijk besluit van 26 januari 2025 de duidelijkheid voor de betrokken exploitanten en dierenartsen niet ten goede komt en dat een integratie van deze regelingen op korte termijn wenselijk is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 3.3, moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten en moet in het vierde lid de verwijzing naar artikel 11 (dat een wijzigingsbepaling is) worden geschrapt.

6. In het zesde lid van de aanhef moet worden verwezen naar de datum van de definitieve goedkeuring van het verslag van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, namelijk 4 juli 2025 (niet: 19 juni 2025).

Artikel 2

7. Het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp vermeldt enkel de doelstelling en het onderwerp van het te nemen besluit en heeft op zich geen normatieve waarde, zodat het beter kan worden weggelaten.

8. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit niet van toepassing is op exploitanten, bedrijfsdierenartsen en erkende dierenartsen ten aanzien waarvan er een bevel tot terugvordering uitstaat als gevolg van een eerder besluit van de (Europese) Commissie waarbij door dezelfde lidstaat toegekende steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard. De gemachtigde lichtte die bepaling toe als volgt:

“Het betalen van de eenmalig forfaitaire subsidie aan de exploitanten is staatssteun verenigbaar met de interne markt (Art. 26 Verordening 2022/2472). Het invoegen van de voorwaarde in artikel 2, tweede lid van het ontwerp van koninklijk besluit is een verplichting vanuit artikel 1, 4. Verordening 2022/2472 voor verenigbare staatssteun die valt onder die verordening. Momenteel bestaat voor geen enkele Belgische onderneming

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Dat geldt in het bijzonder voor de artikelen 23/2 en 23/3 van het koninklijk besluit van 7 mei 2008, die bij de wet van 20 december 2024 zijn ingevoegd en waarvoor de rechtsgrond voor de wijziging, aanvulling, vervanging of opheffing ervan, namelijk artikel 13 van de voormelde wet, zou wegvallen als die wet wordt opgeheven. Bij de overheveling van die artikelen naar een koninklijk besluit zouden dan ook de machtigingen erin aan de Koning moeten worden weggelaten.

een bevel tot terugvordering van eerder toegekende steun. De verwijzing naar deze verordening kan in de aanhef opgenomen worden.

Verordening 2022/2472 is alleen van toepassing op landbouwsteun waarvan de begunstigten actief zijn in de primaire landbouwsector. Dit geldt dus niet voor dierenartsen. Bovendien is de eenmalig forfaitaire subsidie die toegekend wordt aan de dierenartsen geen staatssteun. De subsidie is louter een vergoeding van hun kosten en hun gewerkte uren. Aangezien de staatssteun niet van toepassing is op de dierenartsen, kan de vermelding van 'bedrijfsdierenartsen en erkende dierenartsen' uit het artikel verwijderd worden."

Met die laatste aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 5

9. In de Franse tekst van artikel 5 van het ontwerp ontbreekt in het begin de vermelding "§ 1^{er}".

Artikel 6

10. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 5, § 1, 1°, in plaats van naar artikel 5, 1°.

Artikel 15

11. De gemachtigde merkte op dat in artikel 15 van het ontwerp voor schapenbeslagen verkeerdelijk wordt verwezen naar de registratie van vaccinaties tussen 15 februari en 1 september 2025 en dat eigenlijk de periode van 1 januari tot 1 september 2025 moet worden vermeld (in tegenstelling tot runderbeslagen, waarvoor in artikel 8 van het ontwerp de vermelde begindatum van 15 februari 2025 wel correct is).

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 20

12. In de inleidende zin van artikel 20 van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat de ontworpen wijzigingen worden aangebracht in artikel 23/2, *eerste lid*, van het koninklijk besluit van 7 mei 2008.

Artikel 21

13. Overeenkomstig artikel 21 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juni 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“De retroactiviteit van dit besluit is noodzakelijk om de continuïteit van het bestuur te garanderen. De vaccinatiecampagne tegen BTV en EHDV liep van 1 januari 2025 tot 1 september 2025. Deze werd opgestart op basis van een beslissing van de Minister van Landbouw en hij besliste ook tot verlenging van de termijn (pas op: fout in de Nederlandstalige geconsolideerde versie van KB 26 januari 2025 van het Belgisch Staatsblad). De toekenning van de eenmalig forfaitaire subsidies werd in het begin van de campagne vastgesteld op basis van artikel 23/2 van KB 7 mei 2008, waardoor de exploitanten en dierenartsen ook vanaf het begin van de campagne rekenden op deze subsidies.

In het verloop van de campagne werkten het kabinet van de Minister van Landbouw, de dienst Sanitair beleid en de erkende verenigingen in nauw contact samen om de betalingsmodaliteiten van de eenmalig forfaitaire subsidies te ontwikkelen. Hoewel de ontwikkeling van dit besluit moest wachten tot op het moment dat de laatste beslissingen genomen werden, werden de algemene regels van de betalingsmodaliteiten al eerder meegedeeld aan de exploitanten en dierenartsen die in aanmerking kunnen komen voor het ontvangen van de subsidie. Deze vroege communicatie gebeurde om tegemoet te komen aan de zorgen die vanuit het veld ontstonden.

Daarnaast zal dit besluit voordelen toekennen aan exploitanten die op basis van artikel 23/2 van KB 7 mei 2008 alleen, omwille van redenen buiten hun eigen wil, geen recht gehad zouden hebben op de eenmalig forfaitaire subsidie. Het besluit somt enkele gevallen op waardoor zij toch recht zouden krijgen op de subsidie waar ze op rekenden.”

Er kan niet worden aangenomen dat het te nemen besluit enkel voordelen toekent. Er worden immers ook voorwaarden gekoppeld aan de betrokken subsidies die door de betrokkenen niet konden worden afgeleid uit de regelgeving die op hen toepasselijk was op 1 juni 2025, terwijl zij op basis van de artikelen 23/2 tot 23/4 van het koninklijk besluit van 7 mei 2008 zouden kunnen menen in aanmerking te komen voor de subsidies. Bovendien bevat het ontwerp ook procedurele bepalingen die niet met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, aangezien ze berusten op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is. Ten slotte wordt in de artikelen 9, 10, 16 en 17 van het ontwerp voorzien in een regeling van de terugvordering van subsidies die evenmin met terugwerkende kracht kan worden uitgevaardigd in zoverre ze is ingegeven door het niet voldoen aan voorwaarden die voor de eerste keer in het ontwerp aan bod komen.

Er moet dan ook worden afgezien van de terugwerkende kracht, op zijn minst voor de bepalingen die verkregen situaties kunnen aantasten, zoals hiervoor uiteengezet.

Daarbij komt nog dat de Raad van State er in het verleden meermaals op heeft gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Koning in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

*

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 a pour objet de fixer les modalités des subventions forfaitaires uniques pour la vaccination contre la maladie hémorragique épizootique (MHE) et contre la fièvre catarrhale du mouton, en exécution des articles 23/2 et 23/3 de l'arrêté royal du 7 mai 2008 'relatif à la lutte et à l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton'.

L'article 1^{er} du projet contient un certain nombre de définitions. L'article 2 fixe l'objectif et le champ d'application.

L'octroi de la subvention forfaitaire unique aux opérateurs d'un troupeau bovin (articles 3 à 7) et aux vétérinaires d'exploitation pour ce troupeau (articles 8 à 10) est réglé, ainsi que l'octroi de la subvention forfaitaire unique aux opérateurs d'un troupeau ovin (articles 11 à 14) et aux vétérinaires agréés pour ce troupeau (articles 15 à 17).

Le projet contient enfin un certain nombre de dispositions modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2008 (articles 18 à 20).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2025 (article 21).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 1^{er} à 17 du projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 23/2, alinéa 2, et 23/3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 mai 2008, tels qu'ils ont été insérés par l'article 11 de la loi du 20 décembre 2024 'relative à la vaccination obligatoire contre la langue bleue et le MHE'¹. La disposition citée en premier habilite le Roi à fixer des modalités supplémentaires de demande et de paiement des subventions mentionnées à l'article 23/2, alinéa 1^{er}. L'article 23/3, alinéa 2, précité, habilite le Roi à déterminer ce qui constitue le fait générateur à l'éligibilité à ces subventions.

L'article 7, § 3, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', en vertu duquel le Roi détermine les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de la cette loi ainsi que le montant des indemnisations qui peuvent leur être accordées, procure un fondement juridique complémentaire aux articles 8 et 15 du projet.

¹ La proposition de loi devenue cette loi n'a pas été soumise pour avis au Conseil d'État.

3.2. Les articles 18 et 19 du projet visent à apporter des adaptations terminologiques dans l'arrêté royal du 7 mai 2008, à savoir le remplacement du terme « responsable » par le terme « opérateur ». À cet effet, 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 7, 8 et 9 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'.

3.3. L'article 20 du projet vise à insérer une référence à l'arrêté envisagé dans l'article 23/2 de l'arrêté royal du 7 mai 2008, qui a été inséré par la loi du 20 décembre 2024. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 13 de cette loi, qui habilite le Roi à modifier, compléter, remplacer ou abroger les articles 23/2 et 23/3 de l'arrêté royal du 7 mai 2008 ².

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le Conseil d'État a déjà observé précédemment ce qui suit dans l'avis 77.391/3 sur un projet devenu 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' ³ :

« Plusieurs dispositions du projet reproduisent des dispositions de la loi du 20 décembre 2024. Outre les articles 12 et 13 du projet, à propos desquels il a déjà été observé au point 6.3 qu'ils doivent être supprimés, les articles 8 à 10 du projet, par exemple, font double emploi avec les articles 6 à 8 de la loi précitée. Cette loi contient d'ailleurs aussi des dispositions reproduisant des parties de l'arrêté royal du 7 mai 2008.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

‘De wet van 20 december werd eerst als een KB opgemaakt met behandeling in de ministerraad. Maar gezien de lopende zaken en de hoogdringendheid, werd de tekst aan het Parlement onder de vorm van een wet gestemd, tegelijkertijd met de aanpassing van de 12^{de} van de begroting. Sommige bepalingen van deze wet dienen te worden omgezet in een KB in functie van de leesbaarheid. In elk geval is dit KB noodzakelijk om vaccinatie verplicht te stellen’.

Il s'ensuit que la réglementation de la vaccination contre la MHE et la fièvre catarrhale du mouton sera dispersée entre l'arrêté royal du 7 mai 2008, la loi du 20 décembre 2024 et l'arrêté envisagé. Pareille fragmentation de prescriptions légales qui, en outre, se recoupent partiellement, nuit à la clarté pour les opérateurs et vétérinaires concernés.

² Voir aussi l'avis C.E. 77.391/3 du 20 janvier 2025 sur un projet devenu 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', observation 6.5. Le Conseil d'État relève d'ores et déjà que cet article 13 de la loi du 20 décembre 2024 ne peut pas servir à modifier, compléter ou remplacer les délégations au Roi contenues dans les articles 23/2, alinéa 2, et 23/3, alinéa 2, précités, dès lors que les arrêtés pris en exécution de ces habilitations doivent trouver un fondement juridique dans des dispositions ayant force de loi (ou dans la Constitution).

³ Avis C.E. 77.391/3, observation 7.

Il est dès lors conseillé d'abroger à court terme la loi du 20 décembre 2024, après avoir intégré par arrêté royal les dispositions de celle-ci qui doivent encore être maintenues dans l'arrêté royal du 7 mai 2008 ou dans l'arrêté royal envisagé⁴. Il serait encore plus judicieux de fusionner les deux arrêtés cités en dernier en un seul arrêté ».

Le Conseil d'État ne peut que répéter que la fragmentation de la réglementation en matière de vaccination (et des indemnisations qui y sont liées) entre la loi du 20 décembre 2024, l'arrêté royal du 7 mai 2008 et l'arrêté royal du 26 janvier 2025 nuit à la clarté pour les opérateurs et vétérinaires concernés et qu'une intégration à court terme de ces réglementations est souhaitable.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de ce qui a été exposé dans les observations 3.1 à 3.3, le troisième alinéa du préambule sera omis et la référence à l'article 11 (qui est une disposition modificative), figurant dans le quatrième alinéa, sera supprimée.

6. Le sixième alinéa du préambule doit faire référence à la date de l'approbation définitive du rapport du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de Politique agricole, à savoir le 4 juillet 2025 (et non le 19 juin 2025).

Article 2

7. L'alinéa 1^{er} de l'article 2 du projet ne mentionne que le but et l'objet de l'arrêté envisagé et n'a en soi aucune valeur normative, de sorte qu'il serait préférable de l'omettre.

8. L'article 2, alinéa 2, du projet dispose que l'arrêté envisagé ne s'applique pas aux opérateurs, vétérinaires d'exploitation et vétérinaires agréés faisant l'objet d'une injonction de récupération à la suite d'une décision antérieure de la Commission (européenne) déclarant les aides octroyées par le même État membre illégales et incompatibles avec le marché intérieur. Le délégué a commenté cette disposition comme suit :

« Het betalen van de eenmalig forfaitaire subsidie aan de exploitanten is staatssteun verenigbaar met de interne markt (Art. 26 Verordening 2022/2472). Het invoegen van de voorwaarde in artikel 2, tweede lid van het ontwerp van koninklijk besluit is een verplichting vanuit artikel 1, 4. Verordening 2022/2472 voor verenigbare staatssteun die valt onder die verordening. Momenteel bestaat voor geen enkele Belgische onderneming een bevel tot terugvordering van eerder toegekende steun. De verwijzing naar deze verordening kan in de aanhef opgenomen worden.

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Tel est le cas en particulier des articles 23/2 et 23/3 de l'arrêté royal du 7 mai 2008, insérés par la loi du 20 décembre 2024 et dont le fondement juridique pour les modifier, les compléter, les remplacer ou les abroger, à savoir l'article 13 de la loi précitée, disparaîtrait si cette loi était abrogée. Par conséquent, lors du transfert de ces articles dans un arrêté royal, il faudrait supprimer les habilitations au Roi qu'ils contiennent.

Verordening 2022/2472 is alleen van toepassing op landbouwsteun waarvan de begunstigden actief zijn in de primaire landbouwsector. Dit geldt dus niet voor dierenartsen. Bovendien is de eenmalig forfaitaire subsidie die toegekend wordt aan de dierenartsen geen staatssteun. De subsidie is louter een vergoeding van hun kosten en hun gewerkte uren. Aangezien de staatssteun niet van toepassing is op de dierenartsen, kan de vermelding van ‘bedrijfsdierenartsen en erkende dierenartsen’ uit het artikel verwijderd worden ».

On peut se rallier à cette dernière adaptation.

Article 5

9. Il manque la mention « § 1^{er} » au début du texte français de l'article 5 du projet.

Article 6

10. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet doit viser l'article 5, § 1^{er}, 1^o, au lieu de l'article 5, 1^o.

Article 15

11. Le délégué a observé que l'article 15 du projet fait erronément référence à l'enregistrement des vaccinations entre le 15 février et le 1^{er} septembre 2025 pour les troupeaux ovins, et qu'il convient de mentionner plutôt la période du 1^{er} janvier au 1^{er} septembre 2025 (contrairement aux troupeaux bovins, pour lesquels la date de début du 15 février 2025, mentionnée à l'article 8 du projet, est bien correcte).

On peut se rallier à cette adaptation.

Article 20

12. Dans la phrase liminaire de l'article 20 du projet, il convient de préciser que les modifications en projet sont apportées dans l'article 23/2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 mai 2008.

Article 21

13. Conformément à l'article 21 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2025.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne peut être admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« De retroactiviteit van dit besluit is noodzakelijk om de continuïteit van het bestuur te garanderen. De vaccinatiecampagne tegen BTV en EHDV liep van 1 januari 2025 tot 1 september 2025. Deze werd opgestart op basis van een beslissing van de Minister van Landbouw en hij besliste ook tot verlenging van de termijn (pas op: fout in de Nederlandstalige geconsolideerde versie van KB 26 januari 2025 van het Belgisch Staatsblad). De toekenning van de eenmalig forfaitaire subsidies werd in het begin van de campagne vastgesteld op basis van artikel 23/2 van KB 7 mei 2008, waardoor de exploitanten en dierenartsen ook vanaf het begin van de campagne rekenden op deze subsidies.

In het verloop van de campagne werkten het kabinet van de Minister van Landbouw, de dienst Sanitair beleid en de erkende verenigingen in nauw contact samen om de betalingsmodaliteiten van de eenmalig forfaitaire subsidies te ontwikkelen. Hoewel de ontwikkeling van dit besluit moest wachten tot op het moment dat de laatste beslissingen genomen werden, werden de algemene regels van de betalingsmodaliteiten al eerder meegedeeld aan de exploitanten en dierenartsen die in aanmerking kunnen komen voor het ontvangen van de subsidie. Deze vroege communicatie gebeurde om tegemoet te komen aan de zorgen die vanuit het veld ontstonden.

Daarnaast zal dit besluit voordelen toekennen aan exploitanten die op basis van artikel 23/2 van KB 7 mei 2008 alleen, omwille van redenen buiten hun eigen wil, geen recht gehad zouden hebben op de eenmalig forfaitaire subsidie. Het besluit somt enkele gevallen op waardoor zij toch recht zouden krijgen op de subsidie waar ze op rekenden ».

On ne peut admettre que l'arrêté envisagé ne confère que des avantages. En effet, sont également liées aux subventions concernées des conditions que les intéressés ne pouvaient déduire de la réglementation qui leur était applicable au 1^{er} juin 2025, alors qu'ils pouvaient estimer, sur la base des articles 23/2 à 23/4 de l'arrêté royal du 7 mai 2008, pouvoir prétendre à ces subventions. En outre, le projet comporte également des dispositions procédurales qui ne peuvent pas être imposées avec effet rétroactif, étant donné qu'elles portent sur des actes et événements concrets pour lesquels la fiction de la rétroactivité est inopérante. Enfin, les articles 9, 10, 16 et 17 du projet prévoient un régime de récupération des subventions qui ne peut pas non plus être adopté avec effet rétroactif dans la mesure où il est dicté par le non-respect de conditions qui apparaissent pour la première fois dans le projet.

Il convient par conséquent de renoncer à la rétroactivité, au moins pour les dispositions susceptibles de porter atteinte à des situations acquises, comme exposé ci-dessus.

Le Conseil d'État a en outre indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base décrétole ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du Roi et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE