



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.637/3
van 6 november 2023

avis 74.637/3
du 6 novembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bestrijding van de runder-,
schapen- en geitenbrucellose'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la lutte contre la brucellose
bovine, ovine et caprine'

Op 9 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de bestrijding van de runder-, schapen- en geitenbrucellose'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Johan PAS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2023.

*

Le 9 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la lutte contre la brucellose bovine, ovine et caprine'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 octobre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Johan PAS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2023.

*

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 ertoe voorschriften vast te stellen voor het behoud van de status “vrij van brucellose” van België¹ en de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen in geval van verdenking of bevestiging van brucellose, naast de voorschriften vastgelegd in 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 (diergezondheidswetgeving)’ en in de gedelegeerde verordening (EU) 2020/689 van de Commissie van 17 december 2019 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor bewaking, uitroeiingsprogramma’s en de ziektevrije status voor bepaalde in de lijst opgenomen ziekten en nieuwe ziekten’ (artikel 1 van het ontwerp).

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat de algemene bepalingen (artikelen 1 tot 4). Zo wordt het toepassingsgebied van de te nemen regeling bepaald (artikel 2), worden een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 3) en wordt de melding van brucellose geregeld, evenals het onderzoek in het geval van verwerping en de monsternamen bij verdenking of verwerping (artikel 4).

In hoofdstuk 2 wordt de diagnostiek geregeld (artikelen 5 tot 8) en in hoofdstuk 3 wordt voorzien in een aanvullende procedure bij een indirecte diagnostische methode ter bevestiging van een verdacht geval (artikel 9).

De hoofdstukken 4 en 5 betreffen respectievelijk het statuut van de inrichting (artikel 10) en het bewakingsprogramma (artikel 11).

Hoofdstuk 6 bevat de bestrijdingsmaatregelen (artikelen 12 tot 24). Het gaat om maatregelen bij verdenking van brucellose in een inrichting (artikelen 12 tot 14), maatregelen bij verdenking van brucellose in een contactinrichting (artikel 15), maatregelen in geval van een haard van brucellose in een inrichting (artikelen 16 tot 22) en ten slotte de reiniging en ontsmetting en andere maatregelen om de uitbreiding van de besmetting te voorkomen (artikelen 23 en 24).

In hoofdstuk 7 worden de verplaatsingen en de verhandeling van dieren geregeld (artikel 25).

¹ Uit de RIA blijkt dat België officieel brucellosevrij is sinds 2003 (beschikking 2003/467/EG van de Commissie van 23 juni 2003 ‘houdende erkenning van bepaalde lidstaten en delen van lidstaten als officieel tuberculosevrij, officieel brucellosevrij en officieel vrij van enzoötische bovine leukose ten aanzien van de rundveebeslagen’) en officieel vrij van *Brucella melitensis* bij schapen en geiten sinds 1993 (beschikking 93/52/EEG van de Commissie van 21 december 1992 ‘houdende constatering dat bepaalde lidstaten of gebieden aan de voorwaarden voldoen om te worden erkend als officieel brucellosevrij (*B. melitensis*)’).

Hoofdstuk 8 bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot de relatie tussen, enerzijds, de exploitant en de (bedrijfs)dierenarts en, anderzijds, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) (artikel 26).

In hoofdstuk 9 worden de vergoeding van de exploitant (artikelen 27 en 28), de producent van de uit de handel genomen melk (artikel 29), de bedrijfsdierenarts (artikel 30) en de door de minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) aangestelde deskundige (artikel 31) geregeld.

In hoofdstuk 10 worden een aantal koninklijke en ministeriële besluiten opgeheven (artikel 32).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de in het derde tot zevende lid van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. In zoverre in de artikelen 4, § 4, en 8 van het ontwerp een verplichting wordt opgelegd aan de verenigingen tot bestrijding van dierenziekten, vindt die bepaling rechtsgrond in de artikelen 3 en 4 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. In die bepalingen wordt de Koning gemachtigd om de wijze van samenwerking van die verenigingen met onder meer het FAVV te bepalen en om deze verenigingen en verbonden te verplichten deel te nemen aan de organisatie van de voorkoming en de bestrijding van besmettelijke dierenziekten.

Bijgevolg moet in het vierde lid van de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 3 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

3.3. Wat betreft de opdrachten die in het ontwerp worden toegekend aan het FAVV, verwijst de gemachtigde naar het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.² Het gaat dus om bijkomende opdrachten als bedoeld in artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en in het vermelde koninklijk besluit van 16 november 2001.

Voor die bepalingen kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 en artikel 2, d), van het vermelde koninklijk besluit van 16 november 2001. In het zevende lid van de aanhef moet er derhalve bijkomend worden verwezen naar het voormelde artikel 4, § 6.³

² De gemachtigde verklaarde: “L’Agence effectue des missions de contrôle. Elles sont décrites dans l’AR du 22/01/2001 organisant les contrôles effectués par l’AFSCA et modifiant diverses dispositions légales et confirmé par la loi du 19/07/2001.”

³ Artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 wordt vermeld in het elfde lid van de aanhef.

3.4. Luidens artikel 14, § 1, 6°, van het ontwerp moet in een inrichting onder verdenking dagelijks een bezoekersregister worden bijgehouden voor alle professionele bezoeken, waarin de reden van het bezoek, de naam van de personen en de kentekens van voertuigen wordt vermeld.

In zoverre in die bepaling de verwerking van persoonsgegevens wordt geregeld, kan die regeling als een intrinsiek gevolg worden beschouwd van de in artikel 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 vermelde maatregelen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

3.5. Blijkens het vierde lid van de aanhef wordt voor het ontwerp mede rechtsgrond gezocht in artikel 6, § 1, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Luidens die bepaling is hoofdstuk 3 ('Bijzondere maatregelen inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde dierziekten') van die wet van toepassing op de opgenomen ziekten die op de lijst in bijlage II van verordening (EU) 2016/429 staan. Die bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de Koning en biedt derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.6. Het ontwerp vindt evenmin rechtsgrond in artikel 9bis, eerste lid, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Die bepaling bevat immers een delegatie aan de minister (en niet aan de Koning) en viseert het geval waarbij bestrijdingsmaatregelen moeten worden genomen wanneer "zich een plotse en onverwachte toename voordoet van de morbiditeit of de mortaliteit of de zoönotische impact (...) in geval van ernstig gevaar van besmetting en tot de uitroeiing van die besmetting."

3.7. Het in het vijfde lid van de aanhef vermelde artikel 13, §§ 1 en 3, van de wet van 28 augustus 1991 'op de uitoefening van de diergeneeskunde' bevat geen machtiging aan de Koning en biedt derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.8. Blijkens het zevende lid van de aanhef wordt voor het ontwerp mede rechtsgrond gezocht in artikel 4, §§ 5 en 7, van de wet van 4 februari 2000. In die bepalingen wordt de Koning gemachtigd om de taken te bepalen waarvoor het FAVV zich kan laten bijstaan door derden of die het FAVV door derden kan laten verrichten (§ 5) en om het bedrag en de voorwaarden vast te stellen van de prefinanciering of de financiering door het FAVV van de uitgaven in het kader van de programma's met betrekking tot de bestrijding van de ziekten bij dieren en planten (§ 7).

Het ontwerp lijkt evenwel niet in een bijstand van het FAVV door derden te voorzien,⁴ en regelt evenmin de prefinanciering of de financiering van uitgaven door het FAVV.⁵ Bijgevolg biedt artikel 4, §§ 5 en 7, van de wet van 4 februari 2000 er geen rechtsgrond voor.

⁴ Weliswaar kan luidens artikel 8 van het ontwerp het FAVV de erkende verenigingen belasten met de centralisatie van gegevens, maar uit de ontworpen regeling blijkt niet dat die centralisatie van gegevens een taak is van het FAVV.

⁵ Uit de artikelen 27 tot 31 van het ontwerp lijkt daarentegen voort te vloeien dat het Sanitair Fonds de vergoedingen financiert waarin de ontworpen regeling voorziet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het ontwerp bevat een aantal delegaties aan het FAVV. De meeste ervan zijn niet normatief van aard, maar andere lijken wel verordenend te zijn. Dat is met name het geval voor artikel 11 van het ontwerp, waarin het FAVV wordt gemachtigd het bewakingsprogramma tegen brucellose te organiseren, en voor de artikelen 17, § 1, eerste lid, 3°, 27, § 2 en 28, § 2, van het ontwerp, waar gewag wordt gemaakt van de instructies van het FAVV.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Agentschap, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁶

Voor zover de organisatie van het bewakingsprogramma vermeld in artikel 11 van het ontwerp en de instructies vermeld in de artikelen 17, § 1, eerste lid, 3°, 27, § 2 en 28, § 2, van het ontwerp een regelgevende bevoegdheid voor het FAVV impliceren, kan die slechts worden aanvaard voor zover ze beperkt is tot detailmatige of hoofdzakelijk technische aangelegenheden.

4.2. Ook zal er in dat geval voor moeten worden gezorgd dat de normen die het FAVV uitvaardigt, worden bekendgemaakt op een wijze die voldoet aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid van de betrokken regels.

In dit verband liet de gemachtigde met betrekking tot de in artikelen 17, § 1, van het ontwerp vermelde instructies van het FAVV het volgende weten:

⁶ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

“La gestion des maladies à déclaration obligatoire fait l’objet de la procédure interne à l’AFSCA reprise en attaché. Les annexes de cette procédure reprennent des instructions écrites qui sont fournies par l’inspecteur vétérinaire lors de sa visite. L’Agence s’appuie sur l’[Avis 06-2019](#) du comité scientifique de l’AFSCA pour le traitement du fumier, de la paille et des aliments pour animaux.”

Wat de in de artikelen 27, § 2, en 28, § 2, van het ontwerp vermelde instructies betreft, voegde de gemachtigde daar nog het volgende aan toe:

“La gestion des maladies à déclaration obligatoire fait l’objet de la procédure interne à l’AFSCA reprise en attaché. Les annexes de cette procédure reprennent des instructions écrites qui sont fournies par l’inspecteur vétérinaire lors de sa visite.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

5.2. In het twintigste lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid *van 25 mei 2023*, zijnde de datum van het overleg binnen de Permanente Werkgroep. Er moet evenwel worden verwezen naar de datum van de goedkeuring van dat overleg door de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, namelijk 21 juni 2023.

Hoofdstuk 3

6. In de Nederlandse tekst van het ontwerp schrijve men “Hoofdstuk 3 – Aanvullende procedure bij een indirecte diagnostische methode ter bevestiging van een verdacht geval” (in plaats van “Hoofdstuk 2”).

Artikelen 21 en 22

7. De opschriften ‘A. Alle dieren werden afgeslacht’ en ‘B. Niet alle dieren werden afgeslacht’ voor de artikelen 21 en 22 lijken niet overeen te stemmen met een verdere onderverdeling van het ontwerp. In ieder geval hebben ze geen toegevoegde waarde, vermits de inhoud van die artikelen duidelijk is. Ze kunnen dan ook beter worden weggelaten.

*

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 règles pour le maintien du statut « indemne de brucellose » de la Belgique ¹ ainsi que de définir les mesures à mettre en œuvre en cas de suspicion ou de confirmation de la brucellose, en complément des règles fixées dans le 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 (« législation sur la santé animale »)' et dans le règlement délégué (UE) 2020/689 de la Commission du 17 décembre 2019 'complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles applicables à la surveillance, aux programmes d'éradication et au statut « indemne » de certaines maladies répertoriées et émergentes' (article 1^{er} du projet).

Le chapitre 1^{er} du projet contient les dispositions générales (articles 1^{er} à 4). Ainsi, le champ d'application de la réglementation à adopter est déterminé (article 2), un certain nombre de notions sont définies (article 3) et la notification de la brucellose est réglée, de même que l'examen en cas d'avortement et le prélèvement d'échantillons en cas de suspicion ou d'avortement (article 4).

Le chapitre 2 est consacré au diagnostic (articles 5 à 8) et le chapitre 3 prévoit une procédure complémentaire aux tests d'une méthode de diagnostic indirecte afin de confirmer un cas suspect (article 9).

Les chapitres 4 et 5 concernent respectivement le statut de l'établissement (article 10) et le programme de surveillance (article 11).

Le chapitre 6 contient les mesures de lutte (articles 12 à 24). Il s'agit de mesures prises en cas de suspicion de brucellose dans un établissement (articles 12 à 14), de mesures en cas de suspicion de brucellose dans un établissement de contact (article 15), de mesures en cas de foyer de brucellose dans un établissement (articles 16 à 22) et enfin du nettoyage et de la désinfection et autres mesures permettant de prévenir la propagation de l'infection (articles 23 et 24).

¹ Il ressort de l'analyse d'impact de la réglementation (AiR) que la Belgique est officiellement indemne de brucellose bovine depuis 2003 (décision 2003/467/CE de la Commission du 23 juin 2003 'établissant le statut d'officiellement indemnes de tuberculose, de brucellose et de leucose bovine enzootique des troupeaux bovins de certains États membres et régions d'États membres') et officiellement indemne de brucellose à *Brucella melitensis* chez les moutons et les chèvres depuis 1993 (décision 93/52/CEE de la Commission du 21 décembre 1992 'constatant le respect par certains États membres ou régions des conditions relatives à la brucellose (*Br. melitensis*) et leur reconnaissant le statut d'État membre ou de région officiellement indemne de cette maladie').

Le chapitre 7 règle les déplacements et la commercialisation d'animaux (article 25).

Le chapitre 8 contient des dispositions particulières en ce qui concerne la relation entre, d'une part, l'opérateur et le vétérinaire (d'exploitation) et, d'autre part, l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) (article 26).

Le chapitre 9 règle l'indemnisation de l'opérateur (articles 27 et 28), du producteur du lait retiré du marché (article 29), du vétérinaire d'exploitation (article 30) et de l'expert désigné par le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions (ci-après : le ministre) (article 31).

Le chapitre 10 abroge un certain nombre d'arrêtés royaux et ministériels (article 32).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans les dispositions visées aux troisième à septième alinéas du préambule, sous réserve des observations qui suivent.

3.2. Dans la mesure où les articles 4, § 4, et 8 du projet imposent une obligation aux associations de lutte contre les maladies des animaux, ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans les articles 3 et 4 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer le mode de collaboration de ces associations avec notamment l'AFSCA et à obliger ces associations et fédérations à participer à l'organisation de la prévention et de la lutte contre les maladies contagieuses des animaux.

Le quatrième alinéa du préambule doit par conséquent aussi viser l'article 3 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

3.3. Concernant les missions que le projet attribue à l'AFSCA, le délégué renvoie à l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires' ². Il s'agit donc de missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 précité.

Le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 et avec l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, précité, peut être invoqué pour ces dispositions. Le septième alinéa du préambule doit par conséquent viser également l'article 4, § 6, précité ³.

3.4. Selon l'article 14, § 1^{er}, 6°, du projet, dans un établissement sous suspicion, un registre de visite doit être tenu à jour pour toutes les visites professionnelles, consignnant les motifs de la visite, le nom des personnes et la plaque des véhicules.

² Le délégué a déclaré : « L'Agence effectue des missions de contrôle. Elles sont décrites dans l'AR du 22/01/2001 organisant les contrôles effectués par l'AFSCA et modifiant diverses dispositions légales et confirmé par la loi du 19/07/2001 ».

³ L'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 est mentionné au onzième alinéa du préambule.

Dans la mesure où cette disposition règle le traitement de données à caractère personnel, ce régime peut être considéré comme une conséquence intrinsèque des mesures prévues à l'article 8 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, ce qui exclut la nécessité d'une base légale distincte pour régler le traitement des données à caractère personnel qui y sont directement liées.

3.5. Selon le quatrième alinéa du préambule, le fondement juridique du projet est également recherché dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Aux termes de cette disposition, le chapitre 3 ('Mesures particulières de prévention, de contrôle et d'éradication contre certaines maladies animales') de cette loi est applicable aux maladies répertoriées figurant dans la liste de l'annexe II du Règlement (UE) 2016/429. Cette disposition ne contient toutefois pas d'habilitation au Roi et ne procure dès lors pas de fondement juridique au projet.

3.6. Le projet ne trouve pas davantage de fondement juridique dans l'article 9bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. En effet, cette disposition contient une délégation au ministre (et non au Roi) et vise le cas dans lequel des mesures de lutte doivent être prises lorsqu'il se produit « un accroissement soudain et inattendu de la morbidité ou de la mortalité ou de son impact zoonotique (...) en cas de danger grave de contamination et jusqu'à l'éradication de la contamination ».

3.7. L'article 13, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire', visé au cinquième alinéa du préambule, ne prévoit pas de délégation au Roi et ne procure pas, dès lors, de fondement juridique au projet.

3.8. Selon le septième alinéa du préambule, le fondement juridique du projet est aussi recherché dans l'article 4, §§ 5 et 7, de la loi du 4 février 2000. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer les tâches pour lesquelles l'AFSCA peut se faire assister par des tiers ou que l'AFSCA peut faire exécuter par des tiers (§ 5) et à déterminer le montant et les conditions du préfinancement ou du financement par l'AFSCA des dépenses dans le cadre de programmes de lutte contre les maladies animales et végétales (§ 7).

Le projet ne semble toutefois pas prévoir d'assistance de l'AFSCA par des tiers ⁴ et ne règle pas non plus le préfinancement ou le financement de dépenses par l'AFSCA ⁵. L'article 4, §§ 5 et 7, de la loi du 4 février 2000 ne procure donc pas de fondement juridique.

⁴ Si, conformément à l'article 8 du projet, l'AFSCA peut confier aux associations agréées la centralisation des données, il ne ressort pas de la réglementation en projet que cette centralisation des données est une tâche de l'AFSCA.

⁵ Il semble par contre découler des articles 27 à 31 du projet que le Fonds sanitaire finance les indemnités prévues par la réglementation en projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Le projet comporte un certain nombre de délégations à l'AFSCA. Si la plupart de celles-ci ne sont pas de nature normative, d'autres semblent effectivement être réglementaires. Tel est le cas notamment de l'article 11 du projet, qui habilite l'AFSCA à organiser le programme de surveillance contre la brucellose, ainsi que des articles 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 27, § 2 et 28, § 2, du projet, qui font état des instructions de l'AFSCA.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ⁶.

Dans la mesure où l'organisation du programme de surveillance visée à l'article 11 du projet et les instructions prévues aux articles 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 27, § 2 et 28, § 2, du projet impliquent un pouvoir réglementaire pour l'AFSCA, ce dernier ne peut être admis que pour autant qu'il soit limité à des matières secondaires ou principalement techniques.

4.2. Dans ce cas, il faudra également veiller à ce que les normes que l'AFSCA édicte soient publiées d'une manière qui satisfait aux exigences de sécurité juridique, d'égalité et d'accessibilité des règles concernées.

À cet égard, le délégué a communiqué les informations suivantes en ce qui concerne les instructions de l'AFSCA mentionnées à l'article 17, § 1^{er}, du projet :

« La gestion des maladies à déclaration obligatoire fait l'objet de la procédure interne à l'AFSCA reprise en attaché Les annexes de cette procédure reprennent des instructions écrites qui sont fournies par l'inspecteur vétérinaire lors de sa visite L'Agence

⁶ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C. 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

s'appuie sur l'Avis 06-2019 du comité scientifique de l'AFSCA pour le traitement du fumier , de la paille et des aliments pour animaux ».

En ce qui concerne les instructions mentionnées aux articles 27, § 2, et 28, § 2, du projet, le délégué a encore ajouté les précisions suivantes :

« La gestion des maladies à déclaration obligatoire fait l'objet de la procédure interne à l'AFSCA reprise en attaché. Les annexes de cette procédure reprennent des instructions écrites qui sont fournies par l'inspecteur vétérinaire lors de sa visite ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. On adaptera le préambule en fonction des observations formulées ci-dessus à l'égard du fondement juridique du projet.

5.2. Le vingtième alinéa du préambule fait état de la concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale *du 25 mai 2023*, c'est-à-dire la date de la concertation au sein du Groupe de travail permanent. Il convient cependant de renvoyer à la date de l'approbation de cette concertation par la Conférence interministérielle de politique agricole, à savoir le 21 juin 2023.

Chapitre 3

6. Dans le texte néerlandais du projet, on écrira « Hoofdstuk 3 – Aanvullende procedure bij een indirecte diagnostische methode ter bevestiging van een verdacht geval » (au lieu de « Hoofdstuk 2 »).

Articles 21 et 22

7. Les intitulés 'A. Tous les animaux sont abattus' et 'B. Tous les animaux ne sont pas abattus' avant les articles 21 et 22 ne semblent pas correspondre à une nouvelle subdivision du projet. Dans tous les cas, ils n'ont pas de valeur ajoutée, puisque le contenu de ces articles est clair. Mieux vaudrait dès lors les omettre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE