



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.018/1/V
van 22 augustus 2024

avis 77.018/1/V
du 22 août 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Landbouw
‘houdende noodmaatregelen
tegen de introductie van
epizoötische hemorragische
ziekte’

un projet d'arrêté du Ministre
de l'Agriculture ‘relatif aux
mesures d'urgence contre
l'apparition de la maladie
hémorragique épizootique’

Op 14 augustus 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende noodmaatregelen tegen de introductie van epizoötische hemorragische ziekte'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-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 22 augustus 2024.

*

Le 14 août 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif aux mesures d'urgence contre l'apparition de la maladie hémorragique épizootique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 20 août 2024. La chambre était composée de Koen MUYLLE, conseiller d'État, président, Tim CORTHAUT et Frédéric VANNESTE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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 22 août 2024.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par les faits suivants:

- Dans son avis 07/2024 du 28 juin 2024, le Comité Scientifique de l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire a conclu que l’introduction d’animaux asymptomatiques atteints de maladie hémorragique épizootique représente un facteur principal d’introduction de la maladie en Belgique ;
- La maladie hémorragique épizootique est une maladie émergente contre laquelle le cheptel belge n’est pas immunisé ;
- Un vaccin devrait prochainement être disponible et un délai doit être respecté avant que le cheptel vacciné ne soit complètement immunisé contre la maladie : il y a donc lieu d’éviter toute contagion pendant ce délai ;
- L’apparition de la maladie en Belgique entraînerait des conséquences économiques lourdes pour le secteur, tant par le coût des soins vétérinaires que par les interdictions d’échanges intracommunautaires qui en résulteraient.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van Landbouw strekt ertoe een aantal noodmaatregelen te bepalen om de introductie van de epizoötische hemorragische ziekte te voorkomen, in aanvulling op 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”)', in de gedelegeerde verordening (EU) 2020/688 van de Commissie van 17 december 2019 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de diergezondheidsvoorschriften voor verplaatsingen binnen de Unie van landdieren en broedeieren’ en in het koninklijk besluit van 18 april 2024 ‘betreffende de algemene regels voor de preventie en de bestrijding van bepaalde dierenziekten’ (artikel 1 van het ontwerp).

Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling wordt bepaald (artikel 2) en een aantal begrippen worden gedefinieerd (artikel 3). Alle door het te nemen besluit opgelegde analyses moeten worden uitgevoerd door erkende laboratoria, die de resultaten moeten overmaken aan een centrale databank, aan de exploitant en zijn dierenarts en, wat de positieve resultaten betreft, aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) (artikelen 4 en 5). Er wordt tevens bepaald welke informatie een erkend laboratorium kan krijgen van SANITEL¹ (artikel 6).

Verder bevat het ontwerp maatregelen die moeten worden genomen door de exploitant en de dierenarts wanneer runderen en hertachtigen uit een risicoland worden binnengebracht (artikel 7). De verenigingen tot bestrijding van dierenziekten zijn belast met het melden bij het FAVV van alle overtredingen van de in het te nemen besluit vastgelegde maatregelen waarvan zij kennis hebben (artikel 8). Vaccinatie met behulp van levende vaccins die verzwakte stammen van het virus bevatten of autovaccins wordt verboden (artikel 9).

Ten slotte wordt het FAVV gemachtigd om, indien een exploitant de maatregelen niet neemt waarin het te nemen besluit voorziet of die een dierenarts oplegt, die maatregelen ambtshalve toe te passen op kosten van de betrokken exploitant (artikel 10).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 11).

¹ Zijnde het geautomatiseerde gegevensbestand bedoeld in artikel 2, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde hoefdieren, pluimvee, konijnen en bepaalde vogels’ (artikel 3, 20°, van het ontwerp).

RECHTSGROND

5.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 9*bis*, eerste lid, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: dierengezondheidswet). In die bepaling wordt de minister² gemachtigd om als er bij een ziekte die op de lijst van de Wereldorganisatie voor dierengezondheid (OIE) staat en waarnaar respectievelijk wordt verwezen in hoofdstuk 1.3 van de zoösanitaire code voor landdieren of in hoofdstuk 1.1.3 van de zoösanitaire code voor dieren die in het water leven 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, alle bestrijdingsmaatregelen te nemen met inbegrip van de opvordering van ondernemingen, goederen en personen en de slachting of de doding van dieren met bepaling van de bestemming van de dieren, de dierlijke producten of andere voorwerpen.

De epizoötische hemorragische ziekte komt voor op de lijst van de Wereldorganisatie voor dierengezondheid en er wordt naar verwezen in hoofdstuk 1.3 van de zoösanitaire code voor landdieren, meer bepaald in artikel 1.3.1. Voorts kunnen de ontworpen maatregelen worden beschouwd als bestrijdingsmaatregelen ter voorkoming van verdere besmetting door die ziekte.

Het voorgaande geldt ook voor artikel 6 van het ontwerp, naar luid waarvan een erkend laboratorium dat monsters ontvangt voor onderzoek in het kader van het te nemen besluit, van SANITEL informatie kan verkrijgen over de inrichtingen waarvan de monsters afkomstig zijn en de dieren die er worden gehouden, waaronder de contactgegevens van de exploitant en de dierenarts “voor de kennisgeving van de resultaten”. De verwerking van persoonsgegevens die met die regeling gepaard gaat, kan worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de in artikel 9*bis*, eerste lid, van de dierengezondheidswet vermelde bestrijdingsmaatregelen, zodat er geen afzonderlijke wettelijke basis voor is vereist.

Het voormelde artikel 9*bis*, eerste lid, van de dierengezondheidswet biedt ook rechtsgrond voor artikel 8 van het ontwerp, dat in een verplichting voorziet voor de verenigingen tot bestrijding van dierenziekten. Artikel 9*bis*, eerste lid, vermeldt immers als mogelijke bestrijdingsmaatregelen de opvordering van ondernemingen en personen.

5.2. Uit de aanhef van het ontwerp blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 108 van de Grondwet, in artikel 17/1, §§ 1 tot 3, van de dierengezondheidswet en in het koninklijk besluit van 18 april 2024.

Artikel 108 van de Grondwet betreft de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning. Een minister, daarentegen, beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid.

² In artikel 1, § 1, 1^o, van de dierengezondheidswet wordt het begrip “minister” gedefinieerd als “naar gelang het geval de Minister bevoegd voor de Veiligheid van de Voedselketen of de Minister bevoegd voor de Volksgezondheid”. Het voorliggende ontwerp wordt genomen door de Minister van Landbouw, maar uit artikel 9 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2020 ‘tot vaststelling van bepaalde ministeriele bevoegdheden’ blijkt dat die minister bevoegd is voor, onder meer, de veiligheid van de voedselketen.

Artikel 17/1, §§ 1 tot 3, van de dierengezondheidswet bevat geen machtiging aan de minister en kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp. Hetzelfde geldt voor het koninklijk besluit van 18 april 2024.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Zo moet de verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet worden weggelaten, evenals de verwijzingen naar artikel 17/1, §§ 1 tot 3, van de dierengezondheidswet en naar het koninklijk besluit van 18 april 2024. Voorts kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 9bis, *eerste lid*, van de dierengezondheidswet.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par les faits suivants:

- Dans son avis 07/2024 du 28 juin 2024, le Comité Scientifique de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire a conclu que l'introduction d'animaux asymptomatiques atteints de maladie hémorragique épizootique représente un facteur principal d'introduction de la maladie en Belgique ;
- La maladie hémorragique épizootique est une maladie émergente contre laquelle le cheptel belge n'est pas immunisé ;
- Un vaccin devrait prochainement être disponible et un délai doit être respecté avant que le cheptel vacciné ne soit complètement immunisé contre la maladie : il y a donc lieu d'éviter toute contagion pendant ce délai ;
- L'apparition de la maladie en Belgique entraînerait des conséquences économiques lourdes pour le secteur, tant par le coût des soins vétérinaires que par les interdictions d'échanges intracommunautaires qui en résulteraient ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté du Ministre de l'Agriculture soumis pour avis a pour objet de définir un certain nombre de mesures d'urgence en vue de prévenir l'apparition de la maladie hémorragique épizootique, en complément des prescriptions 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 »)', dans le règlement délégué (UE) 2020/688 de la Commission du 17 décembre 2019 'complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements d'animaux terrestres et d'œufs à couvrir dans l'Union' et dans l'arrêté royal du 18 avril 2024 'relatif aux règles générales en matière de prévention et de lutte contre certaines maladies animales' (article 1^{er} du projet).

Il détermine le champ d'application de la réglementation en projet (article 2) et définit un certain nombre de notions (article 3). Tous les tests diagnostiques imposés par l'arrêté envisagé doivent être effectués par des laboratoires agréés, qui doivent transmettre les résultats à une banque de données centrale, à l'opérateur et son vétérinaire, ainsi que, en ce qui concerne les résultats positifs, à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) (articles 4 et 5). Le projet précise en outre les informations qu'un laboratoire agréé peut recevoir de SANITEL ¹ (article 6).

Ensuite, le projet contient des mesures que l'opérateur et le vétérinaire doivent prendre lorsque des bovins et des cervidés provenant d'un pays à risque sont introduits (article 7). Les associations de lutte contre les maladies des animaux sont chargées de signaler à l'AFSCA toute infraction aux mesures prévues par l'arrêté envisagé dont elles auraient connaissance (article 8). La vaccination à l'aide de vaccins vivants contenant des souches atténuées du virus ou d'autovaccins est interdite (article 9).

Enfin, si un opérateur ne prend pas les mesures prévues par l'arrêté envisagé ou imposées par un vétérinaire, l'AFSCA est habilitée à appliquer ces mesures d'office aux frais de l'opérateur concerné (article 10).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 11).

¹ À savoir la base de données informatiques telle que définie à l'article 2, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif à l'identification et l'enregistrement de certains ongulés, des volailles, des lapins et de certains oiseaux' (article 3, 20°, du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 9bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : loi relative à la santé des animaux). Lorsqu'une des maladies figurant sur les listes de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) visées respectivement au chapitre 1.3 du code sanitaire pour les animaux terrestres et au chapitre 1.1.3. du code sanitaire pour les animaux aquatiques présente un accroissement soudain et inattendu de la morbidité ou de la mortalité ou de son impact zoonotique, cette disposition habilite le ministre ², en cas de danger grave de contamination et jusqu'à l'éradication de la contamination, à prendre toute mesure de lutte, y compris la réquisition d'entreprises, de biens et de personnes et l'abattage ou la mise à mort d'animaux et la détermination de la destination d'animaux, produits animaux ou autres objets.

La maladie hémorragique épizootique est inscrite dans la liste de l'Organisation mondiale de la santé animale et est visée au chapitre 1.3 du code sanitaire pour les animaux terrestres, plus précisément à l'article 1.3.1. Par ailleurs, les mesures en projet peuvent être considérées comme des mesures de lutte pour prévenir de nouvelles contaminations par cette maladie.

Les observations qui précèdent s'appliquent également à l'article 6 du projet, aux termes duquel un laboratoire agréé qui reçoit des échantillons à examiner dans le cadre de l'arrêté envisagé peut disposer d'informations émanant de SANITEL concernant les établissements d'où proviennent les échantillons et les animaux qui y sont détenus, dont les coordonnées de l'opérateur et du vétérinaire « pour la notification des résultats ». Le traitement des données à caractère personnel lié à ce régime peut être considéré comme une conséquence intrinsèque des mesures de lutte visées à l'article 9bis, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux, de sorte qu'il ne requiert aucune base juridique distincte.

L'article 9bis, alinéa 1^{er}, précité, de la loi relative à la santé des animaux procure aussi un fondement juridique à l'article 8 du projet, qui prévoit une obligation pour les associations de lutte contre les maladies des animaux. L'article 9bis, alinéa 1^{er}, mentionne en effet comme mesure de lutte possible, la réquisition d'entreprises et de personnes.

5.2. Il ressort du préambule du projet qu'un fondement juridique est également recherché dans l'article 108 de la Constitution, dans l'article 17/1, §§ 1^{er} à 3, de la loi relative à la santé des animaux et dans l'arrêté royal du 18 avril 2024.

L'article 108 de la Constitution concerne le pouvoir général d'exécution du Roi. Un ministre, par contre, dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution.

² L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, de la loi relative à la santé des animaux définit la notion de « Ministre » comme étant « selon le cas le Ministre qui a la Sécurité de la Chaîne alimentaire dans ses attributions ou la Ministre qui a la santé publique dans ses attributions ». Le projet à l'examen est pris par le Ministre de l'Agriculture, mais il découle toutefois de l'article 9 de l'arrêté royal du 27 octobre 2020 'fixant certaines attributions ministérielles' que ce ministre a la sécurité de la chaîne alimentaire, entre autres, dans ses attributions.

L'article 17/1, §§ 1^{er} à 3, de la loi relative à la santé des animaux ne contient pas d'habilitation au ministre et ne saurait, dès lors, procurer un fondement juridique au projet. Il en va de même pour l'arrêté royal du 18 avril 2024.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. On adaptera le préambule en fonction des observations formulées ci-dessus à l'égard du fondement juridique du projet. Il convient par conséquent d'omettre la référence à l'article 108 de la Constitution, ainsi que les références à l'article 17/1, §§ 1^{er} à 3, de la loi relative à la santé des animaux et à l'arrêté royal du 18 avril 2024. En outre, on renverra plus spécifiquement à l'article 9bis, *alinéa 1^{er}*, de la loi relative à la santé des animaux.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Koen MUYLLE