



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.254/3
van 23 oktober 2025

avis 78.254/3
du 23 octobre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
5 mei 2008 betreffende de
bestrijding van aviaire
influenza'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
5 mai 2008 relatif à la lutte
contre l'influenza aviaire'

Op 24 september 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 betreffende de bestrijding van aviaire influenza’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 oktober 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 Pieter AERTGEERTS, adjunct-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 23 oktober 2025.

*

Le 24 septembre 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 ‘modifiant l'arrêté royal du 5 mai 2008 relatif à la lutte contre l'influenza aviaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 octobre 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 Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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 23 octobre 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 ‘betreffende de bestrijding van aviaire influenza’. Het ontwerp voegt in artikel 3/5 van dat besluit een zevende maatregel toe aan de maatregelen die de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen of voor de volksgezondheid (hierna: de minister) kan opleggen tijdens een periode van verhoogd risico, en na een risico-evaluatie gevoerd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Voedselagentschap). Die nieuwe maatregel houdt in dat het uitladen van pluimvee enkel kan gebeuren onder de voorwaarden bepaald door het Voedselagentschap (artikel 1 van het ontwerp).

RECHTSGROND

2. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in een hele reeks bepalingen die werden vermeld in de aanhef van het koninklijk besluit van 5 mei 2008. Niet al die bepalingen zijn evenwel relevant voor het thans ontworpen wijzigingsbesluit, dat slechts op één aspect betrekking heeft.

De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 8, eerste lid, 1°, en 9, 3°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Wat betreft de opdracht die wordt verleend aan het Voedselagentschap om een risico-evaluatie uit te voeren, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en met artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Het blijkt immers te gaan om een bijkomende opdracht voor het Voedselagentschap als bedoeld in artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000.¹

¹ De vraag kan rijzen of over het voorliggende ontwerp geen overleg moest worden gepleegd in de Ministerraad gelet op het genoemde artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000. Er moet evenwel worden vastgesteld dat bij artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 aan het Voedselagentschap de aan de controle verbonden bevoegdheden bedoeld in de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 zijn toevertrouwd. Aangezien over dat besluit overleg is gepleegd in de Ministerraad en die heeft beslist dat alle in de dierengezondheidswet bedoelde, aan de controle verbonden bevoegdheden worden toevertrouwd aan het Voedselagentschap, moet over een besluit waarin deze opdrachten slechts worden gespecificeerd, geen overleg meer worden gepleegd in de Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Gelet op wat zo-even is uiteengezet over de rechtsgrond voor het ontwerp, moet het eerste tot het derde lid van de aanhef als volgt worden herschreven:

“Gelet op artikel 108 van de Grondwet;

Gelet op de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, artikel 8, eerste lid, 1°, gewijzigd bij de wet van 12 maart 2023, en artikel 9, 3°;

Gelet op de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, artikel 4, §§ 1 en 2, § 3, laatst gewijzigd bij de wet van 13 april 2019, en artikel 5, tweede lid, 13°;

Gelet op het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, artikel 2, d);”.

Artikel 1

4. Op de vraag wat wordt beoogd met de door het Voedselagentschap te bepalen voorwaarden voor het uitladen van pluimvee, bedoeld in het ontworpen punt 7 van artikel 3/5 van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 (artikel 1 van het ontwerp), en of het de bedoeling is dat het agentschap zelf volledig de voorwaarden kan bepalen, dan wel of de minister die voorwaarden uitvaardigt in een eigen besluit, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze maatregelen kunnen bestaan uit het versterken van de maatregelen voor het uitladen van pluimvee. (...) Dit heeft betrekking op maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben en waarin geen politieke beleidskeuze kan worden gemaakt. Het is de bedoeling dat de minister louter bepaalt dat het lossen van pluimvee enkel mag plaatsvinden onder de inhoudelijke voorwaarden bepaald door het agentschap maar dat het agentschap die voorwaarden voorstelt aan de minister en dat de minister die voorwaarden al dan niet goedkeurt.”

Mede gelet op het voorbeeld van dergelijke voorwaarden dat de gemachtigde eveneens bezorgde, kan worden aangenomen dat het daadwerkelijk gaat om maatregelen die zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door de detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte ervan. De delegatie ervan aan het Voedselagentschap kan dan ook worden aanvaard.

5. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moeten de woorden “gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 februari 2015,” worden vervangen door de woorden “vervangen door het koninklijk besluit van 20 januari 2015,”.

6. Aangezien in de inleidende zin van artikel 3/5 van het koninklijk besluit van 5 mei 2008 al gewag wordt gemaakt van de machtiging aan de minister, moet dat element niet meer worden hernomen in het ontworpen punt 7 ervan, dat dan ook als volgt moet worden geredigeerd: “Het uitladen van pluimvee kan enkel gebeuren onder de voorwaarden bepaald door het Voedselagentschap.”

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 5 mai 2008 'relatif à la lutte contre l'influenza aviaire'. Le projet ajoute, à l'article 3/5 de cet arrêté, une septième mesure aux mesures que le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire ou la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) peut imposer pendant une période de risque accru, et suivant une évaluation des risques effectuée par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence alimentaire). Cette nouvelle mesure implique que le desserrage des volailles ne peut avoir lieu que dans les conditions prévues par l'Agence alimentaire (article 1^{er} du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans toute une série de dispositions visées dans le préambule de l'arrêté royal du 5 mai 2008. Ces dispositions ne sont cependant pas toutes pertinentes pour l'arrêté modificatif actuellement en projet, qui ne concerne qu'un seul aspect.

Le fondement juridique du projet est procuré par les articles 8, alinéa 1^{er}, 1^o, et 9, 3^o, de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'.

En ce qui concerne la mission confiée à l'Agence alimentaire de réaliser une évaluation des risques, on peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4 et 5, alinéa 2, 13^o, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' et avec l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires'. En effet, il s'agit manifestement d'une mission complémentaire pour l'Agence alimentaire, au sens de l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 ¹.

¹ La question peut se poser de savoir si le projet à l'examen ne devait pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres compte tenu de l'article 4, § 6, précité, de la loi du 4 février 2000. Il faut toutefois constater qu'en vertu de l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, les compétences liées au contrôle, visées dans la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', ont été confiées à l'Agence alimentaire. Cet arrêté ayant fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres et ce dernier ayant décidé que toutes les compétences liées au contrôle, visées dans la loi relative à la santé des animaux, sont confiées à l'Agence alimentaire, un arrêté qui spécifie uniquement ces missions ne doit plus faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, il y a lieu de réécrire les premier à troisième alinéas du préambule comme suit :

« Vu l'article 108 de la Constitution ;

Vu la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, l'article 8, alinéa 1^{er}, 1^o, modifié par la loi du 12 mars 2023, et l'article 9, 3^o ;

Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'article 4, §§ 1^{er} et 2, § 3, modifié en dernier lieu par la loi du 13 avril 2019, et l'article 5, alinéa 2, 13^o ;

Vu l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, l'article 2, d) ; ».

Article 1^{er}

4. À la question de savoir ce que l'on entend par les conditions à fixer par l'Agence alimentaire pour le desserrage des volailles, visées au point 7, en projet, de l'article 3/5 de l'arrêté royal du 5 mai 2008 (article 1^{er} du projet), et si l'intention est que l'agence puisse elle-même fixer l'ensemble des conditions ou si le ministre les édicte dans un arrêté distinct, le délégué a répondu ce qui suit :

« Deze maatregelen kunnen bestaan uit het versterken van de maatregelen voor het uitladen van pluimvee. (...) Dit heeft betrekking op maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben en waarin geen politieke beleidskeuze kan worden gemaakt. Het is de bedoeling dat de minister louter bepaalt dat het lossen van pluimvee enkel mag plaatsvinden onder de inhoudelijke voorwaarden bepaald door het agentschap maar dat het agentschap die voorwaarden voorstelt aan de minister en dat de minister die voorwaarden al dan niet goedkeurt ».

Compte tenu notamment de l'exemple de telles conditions, également fourni par le délégué, on peut admettre qu'il s'agit réellement de mesures très limitées qui revêtent un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. La délégation à l'Agence alimentaire peut donc être admise.

5. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, on remplacera les mots « modifié par l'arrêté royal du 2 février 2015, » par les mots « remplacé par l'arrêté royal du 20 janvier 2015, ».

6. Dès lors que la phrase introductive de l'article 3/5 de l'arrêté royal du 5 mai 2008 mentionne déjà la délégation au ministre, il ne faut plus inclure cet élément dans son point 7, en projet, lequel doit par conséquent être rédigé comme suit : « Le desserrage des volailles ne peut avoir lieu que dans les conditions prévues par l'Agence alimentaire ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE