

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.377/3
VAN 29 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 9 april 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het gebruik en het verhandelen van sommige dierlijke bijproducten bestemd voor het voederen van dieren niet bestemd voor humane voeding", heeft het volgende advies gegeven:

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een opmerking over een ander punt. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het gebruik en het verhandelen van sommige dierlijke bijproducten bestemd voor het voederen van dieren niet bestemd voor humane voeding.

Met de aanvulling van artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 27 april 2007, bij artikel 1 van het ontwerp, wordt beoogd de dierlijke bijproducten bedoeld in artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 878/2004 van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van overgangsmaatregelen krachtens Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad voor bepaalde dierlijke bijproducten die als categorie 1- of categorie 2-materiaal zijn gedefinieerd, onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 27 april 2007 te brengen ⁽¹⁾.

De vervanging van de artikelen 4 en 16 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 bij, respectievelijk, de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, strekken er, luidens de verklaring van de gemachtigde, toe gevolg te geven aan de opmerkingen van de

⁽¹⁾ In het ontworpen artikel 16 van koninklijk besluit van 27 april 2007 worden deze dierlijke bijproducten voortaan ook vermeld (artikel 3 van het ontwerp).

Europese Commissie, namelijk dat de bepalingen in dit besluit dienen te worden weglaten die reeds gelding hebben uit kracht van verordening (EG) nr. 1774/2002 ⁽²⁾ zelf.

De wijziging van artikel 20 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 4 van het ontwerp) vloeit voort uit de hierboven vermelde wijzigingen.

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de artikelen 13 en 18*bis* van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

3.1.1. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 41.594/1/2/3/4 van 6, 7 en 8 november 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (III) ⁽³⁾, kunnen op basis van de dierengezondheidswet enkel maatregelen worden genomen die passen binnen de finaliteit van deze wet, zoals bepaald in artikel 2 ervan, namelijk de bestrijding van de dierenziekten teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen ⁽⁴⁾.

Ook in de artikelen 13 en 18*bis* van die wet wordt telkens bepaald dat de machtiging om uitvoeringsbepalingen of maatregelen te nemen betrekking heeft op sanitaire maatregelen of maatregelen ter voorkoming en bestrijding van dierenziekten.

Bijgevolg kan op grond van de dierengezondheidswet, en dus ook op grond van de artikelen 13 en 18*bis* van die wet, enkel worden gereguleerd of opgetreden ten aanzien van dierlijke bijproducten die zelf in aanraking komen met dieren en voor deze dieren een gezondheidsrisico met zich kunnen meebrengen.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2760/002, 545.

⁽⁴⁾ Om die reden heeft de Raad van State in zijn advies 41.624/3 van 13 december 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 april 2007, opgemerkt dat dit koninklijk besluit slechts rechtsgrond kan vinden in de dierengezondheidswet, in de mate dat het kan worden ingepast in de doelstellingen van die wet.

3.1.2. Hierop gewezen en om toelichting gevraagd naar de rechtsgrond van het ontworpen besluit, en ook naar de voordracht door de minister van landbouw ervan, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"2. Bases légales

Dans son avis 41.624/3 le Conseil d'Etat affirme que la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux est le seul fondement juridique valable, compte tenu de la modification insérée par la loi du 1er mars 2007. La base juridique de cet arrêté du 27 avril 2007 a par conséquent été modifiée. Il ne fait pas de doute que des bases "plus solides" pourront être trouvées dans le projet de "Lex alimentaria" qui est actuellement à l'étude au SPF et à l'AFSCA.

(...)

4. Compétence de la Ministre

Il ne fait aucun doute que l'arrêté du 27 avril 2007 permet un meilleur contrôle de la chaîne alimentaire autant qu'il traite de la santé des animaux visés. L'arrêté royal du 17 AVRIL 2008 fixant certaines attributions ministérielles précise, dans son article 9, que le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions a la responsabilité de la sécurité de la chaîne alimentaire".

Bovendien heeft de gemachtigde verklaard aan het bevoegde lid van het auditoraat dat het koninklijk besluit van 27 april 2007 volgens hem vooral tot doel heeft te beletten dat de betrokken dierlijke bijproducten terecht komen in de voedselketen voor de mens.

De Raad van State dient op te merken dat, wat het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreft, dit besluit vooral regels bevat die gericht zijn op de identificatie, het merken (als niet voor menselijke consumptie bestemd) en de traceerbaarheid van de dierlijke bijproducten en op het vergunnen of registreren van de operatoren. Het bevat daarentegen geen regels die uitdrukkelijk handelen over de controle van de sanitaire toestand van de verhandelde en gebruikte dierlijke bijproducten of regels inzake het ingrijpen bij het optreden van ziekten bij de dieren waarvoor de producten zijn bestemd als gevolg van contact ermee.

Volgens de gemachtigde zou de sanitaire toestand van de dierlijke bijproducten worden beoordeeld door de dierenarts van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) wanneer hij initieel beslist of de producten een bestemming als bedoeld in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 kunnen krijgen (artikel 4, 3/, zoals vervangen door artikel 2 van het ontwerp), en zou op die manier ook worden gewaakt over de gezondheid van de dieren waarvoor de dierlijke bijproducten zijn bestemd.

.../...

Dit gegeven doet, naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, echter geen afbreuk aan de vaststelling dat het ontwerp slechts rechtsgrond kan vinden in de dierengezondheidswet, in de mate dat het de bestrijding van dierenziekten tot voorwerp heeft.

Zo de ontworpen regeling er evenwel mede toe strekt, om ook het omgaan met dierlijke bijproducten vanuit het oogpunt van de veiligheid van de voedselketen voor de mens te regelen, ontbeert het daartoe de nodige rechtsgrond. Een wetgevend initiatief is dan ook vereist om hiervoor een specifieke rechtsgrond te creëren.

3.2. In het ontworpen artikel 4, 3/, (artikel 2 van het ontwerp), wordt een taak opgedragen aan de dierenartsen van het Agentschap.

Wat betreft het opdragen van die taak, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, dat zelf moet worden gelezen in samenhang 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, en met artikel 5, tweede lid, 13/, van dezelfde wet.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Het ontwerp betreft het gebruik van dierlijke bijproducten voor het voederen van dieren die niet als landbouwdieren kunnen worden beschouwd. Tot de betrokken dierlijke bijproducten zelf behoren evenwel producten die afkomstig kunnen zijn van landbouwdieren (bv. dieren die zijn gedood om een epizoötie uit te roeien, delen van geslachte dieren die voor menselijke consumptie geschikt zijn verklaard maar die om commerciële redenen niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, enz.).

Een regeling aangaande het in de handel brengen en het gebruik van de betrokken dierlijke bijproducten kan dus ook van invloed zijn op de landbouwproductie,

.../...

zodat niet uit te sluiten valt dat het om maatregelen gaat die een weerslag hebben op het landbouwbeleid van de gewesten.

Volgens de gemachtigde heeft geen overleg plaatsgevonden in de Interministeriële Conferentie Landbouwbeleid. Er werd wel overleg gepleegd in de ambtelijke commissie bedoeld in artikel 93 van de Overeenkomst van 28 oktober 2005 tussen de Federale Staat en de Gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Dienaangaande heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

"La convention du 28 octobre 2005 entre l'Etat Fédéral et les Régions concernant les sous produits animaux non destinés à la consommations humaine précise les compétences des autorités.

L'article 8 alinéa 2 précise que les sous produits animaux non transformés destinés (...) sont de la compétence du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement. L'Article 56, 4/ précise que le SPF élabore la réglementation pour ces produits.

L'arrêté du 27 avril 2007 ainsi que le projet d'arrêté en question ont été présentés à la Commission prévue à l'article 93 de la convention du 28 octobre 2005.

Le projet a été présenté le 30 novembre 2007 à la réunion de la Commission Sous-produits Animaux (CoABP), une copie de l'arrêté a été envoyée le 4 décembre aux membres du CoABP ainsi qu'aux services juridiques de la Commission européenne.

(...)

Vous trouverez ci dessous la réponse de la Commission européenne et, a titre d'exemple la réponse de l'OVAM à la demande d'avis aux membres de la CoABP".

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat een overleg binnen een ambtelijke werkgroep niet kan worden gelijkgesteld met een overleg tussen de federale overheid en de betrokken gewestregeringen. Bij een overleg in een ambtelijke werkgroep is immers een wezenskenmerk van het bij artikel 6, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verplicht gemaakte overleg niet aanwezig, namelijk dat de onderscheiden regeringen samen beraadslagen ⁽⁵⁾, teneinde de overheid die de beslissingsmacht heeft,

⁽⁵⁾ Verslag COOREMAN - GOOSSENS, *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, 162; Verslag DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Parl. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 109.

in casu de federale overheid, ertoe te verplichten rekening te houden met de opvatting van de betrokken regeringen ⁽⁶⁾, *in casu* de gewestregeringen.

Derhalve is niet voldaan aan de bij artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingestelde overlegverplichting, wat zal dienen te worden verholpen ⁽⁷⁾.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt alleen voorgedragen door de minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft, en wordt alleen door die minister medeondertekend.

Zoals hierboven is uiteengezet, kan het ontworpen besluit enkel rechtsgrond vinden in de dierengezondheidswet in de mate dat het de bestrijding van dierenziekten tot voorwerp heeft en niet in de mate dat het de veiligheid van de voedselketen betreft, alsmede in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 dat zelf moet worden gelezen in samenhang met artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001, en met artikel 5, tweede lid, 13/, van dezelfde wet, voor wat het opdragen van taken aan de dierenartsen van het Agentschap betreft.

De vraag rijst dan ook of het ontworpen besluit niet mede dient te worden voorgedragen en ondertekend door de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, en of die minister niet mede met de uitvoering ervan dient te worden belast.

5.2. In artikel 9 van het koninklijk besluit van 17 april 2008 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden wordt bepaald dat de Minister van Landbouw bevoegd is voor de veiligheid van de voedselketen, met dien verstande dat een protocol

⁽⁶⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 2.B.3.

⁽⁷⁾ Indien het ontwerp als gevolg van dit overleg nog zou worden gewijzigd, dient het opnieuw aan de Raad van State te worden voorgelegd voor advies.

wordt gesloten met de Minister van Volksgezondheid, en dat hij de voogdij uitoefent over onder andere het Agentschap.

Artikel 2 van de wet van 8 juli 1992 betreffende de uitoefening van de bij wet toegekende bevoegdheden aan Ministeriële Comités en aan Ministers bepaalt dat de ministers aan wie bevoegdheden zijn toegekend bij een wet of bij een koninklijk besluit waarvan de wijziging bij wet moet geschieden, niettegenstaande de bewoordingen van deze wetten en besluiten, de ministers zijn die overeenkomstig het koninklijk besluit houdende benoeming van de Regeringsleden, eventueel gepreciseerd bij of aangevuld met andere koninklijke besluiten, bevoegd zijn voor de desbetreffende aangelegenheden.

Uit de voornoemde bepalingen dient volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden afgeleid dat de minister bevoegd voor de landbouw thans in de plaats is getreden van de minister bevoegd voor de volksgezondheid voor wat betreft de uitoefening van de bevoegdheden die bij de voornoemde wet van 4 februari 2000 en bij het koninklijk besluit van 16 november 2001 aan die minister worden toegekend.

Voornoemd artikel 9 van het koninklijk besluit van 17 april 2008, al dan niet gelezen in samenhang met voornoemd artikel 2 van de wet van 8 juli 1992, kan evenwel niet dermate ruim worden gelezen dat de minister bevoegd voor de landbouw ook kan worden geacht thans in de plaats te zijn getreden van de minister bevoegd voor de volksgezondheid, voor de voordracht, de uitvoering en de medeondertekening van koninklijke besluiten die genomen worden in uitvoering van de dierengezondheidswet, omdat die voorzien in een bepaalde vorm van betrokkenheid van het Agentschap, zoals te dezen het geval is.

5.3. De conclusie is dan ook dat voor het koninklijk besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, de medevoordracht en de medeondertekening door de Minister van Volksgezondheid is vereist.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

6. Rekening houdend met opmerking 3.2, dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, en dienen vóór het huidige tweede lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) twee nieuwe leden te worden ingevoegd, waarin in het nieuwe derde lid wordt verwezen naar de

.../...

artikelen 4, § 6, 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 in het nieuwe vierde lid wordt verwezen naar 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.

7. In het huidige derde lid van de aanhef kan met meer precisie worden verwezen naar artikel 23, lid 2, en bijlage IX van de verordening (EG) nr. 1774/2002.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.377/3
DU 29 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 9 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à l'utilisation et la mise en circulation de certains sous-produits animaux destinés à nourrir des animaux non destinés à l'alimentation humaine", a donné l'avis suivant:

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.

Le présent avis comporte également une observation sur un autre point. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend apporter quelques modifications à l'arrêté royal du 27 avril 2007 relatif à l'utilisation et la mise en circulation de certains sous-produits animaux destinés à nourrir des animaux non destinés à l'alimentation humaine.

L'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 27 avril 2007, tel qu'il est complété par l'article 1^{er} du projet, entend soumettre à l'application de l'arrêté royal du 27 avril 2007 les sous-produits animaux visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n/ 878/2004 de la Commission du 29 avril 2004 établissant des mesures transitoires conformément au règlement (CE) n/ 1774/2002 (du Parlement européen et du Conseil), en ce qui concerne certains sous-produits animaux classés comme matières de catégorie 1 et 2 et destinés à des utilisations techniques ⁽¹⁾.

Selon le délégué, l'objet du remplacement des articles 4 et 16 de l'arrêté royal du 27 avril 2007, respectivement par les articles 2 et 3 du projet, est de donner suite aux observations de la Commission européenne, à savoir que doivent être omises les

⁽¹⁾ Ces sous-produits animaux sont désormais mentionnés également à l'article 16, en projet, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 (article 3 du projet).

dispositions de cet arrêté qui sont déjà applicables en vertu du règlement (CE) n/ 1774/2002 ⁽²⁾ proprement dit.

La modification de l'article 20 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 (article 4 du projet) résulte des modifications précitées.

3.1. Selon le préambule, l'arrêté en projet cherche son fondement juridique dans les articles 13 et 18*bis* de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

3.1.1. Comme le Conseil d'État l'a observé dans son avis 41.594/1/2/3/4 des 6, 7 et 8 novembre 2006 sur un projet qui est devenu la loi du 1^{er} mars 2007 portant des dispositions diverses (III) ⁽³⁾, selon la loi relative à la santé des animaux, peuvent seules être prises des mesures se conciliant avec la finalité de cette loi, définie dans son article 2, qui est de lutter contre les maladies des animaux dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux ⁽⁴⁾.

Les articles 13 et 18*bis* de cette loi disposent eux aussi chaque fois que la délégation permettant d'adopter des dispositions d'exécution ou des mesures concerne des mesures sanitaires ou des mesures de prévention et de lutte contre les maladies des animaux.

Dès lors, en vertu de la loi santé des animaux, et donc également en vertu de ses articles 13 et 18*bis*, on ne pourra réglementer ou prendre des mesures que pour des sous-produits animaux qui entrent en contact avec les animaux et qui peuvent comporter un risque sanitaire pour ces derniers.

⁽²⁾ Règlement (CE) n/ 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine.

⁽³⁾ Doc. parl., Chambre, DOC 51 2760/002, 545.

⁽⁴⁾ Pour ce motif, le Conseil d'État a observé dans son avis 41.624/3 du 13 décembre 2006 sur un projet, devenu l'arrêté royal du 27 avril 2007, que cet arrêté royal ne pourra trouver de fondement juridique dans la loi santé des animaux que dans la mesure où il peut s'inscrire dans les objectifs de cette loi.

3.1.2. Sur la remarque qui lui en a été faite et interrogé concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet ainsi que sa proposition par le ministre de l'Agriculture, le délégué a répondu en ces termes:

"2. Bases légales

Dans son avis 41.624/3 le Conseil d'Etat affirme que la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux est le seul fondement juridique valable, compte tenu de la modification insérée par la loi du 1er mars 2007. La base juridique de cet arrêté du 27 avril 2007 a par conséquent été modifiée. Il ne fait pas de doute que des bases "plus solides" pourront être trouvées dans le projet de "Lex alimentaria" qui est actuellement à l'étude au SPF et à l'AFSCA.

(...)

4. Compétence de la Ministre

Il ne fait aucun doute que l'arrêté du 27 avril 2007 permet un meilleur contrôle de la chaîne alimentaire autant qu'il traite de la santé des animaux visés. L'arrêté royal du 17 AVRIL 2008 fixant certaines attributions ministérielles précise, dans son article 9, que le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions a la responsabilité de la sécurité de la chaîne alimentaire".

En outre, le délégué a déclaré au membre compétent de l'auditorat qu'à son sens l'arrêté royal du 27 avril 2007 a surtout pour but d'empêcher que les sous-produits animaux concernés n'aboutissent dans la chaîne alimentaire humaine.

Le Conseil d'État se doit de faire observer que l'arrêté royal du 27 avril 2007 contient essentiellement des règles concernant l'identification, le marquage (comme non destinés à consommation humaine) et la traçabilité des sous-produits animaux ainsi que l'autorisation et l'enregistrement des opérateurs. En revanche, il ne comporte pas de règles traitant expressément du contrôle de l'état sanitaire des sous-produits animaux commercialisés et utilisés ou de règles concernant l'intervention lorsque des maladies frappent les animaux à qui les produits sont destinés, suite au contact avec ceux-ci.

Selon le délégué, l'état sanitaire des sous-produits animaux serait apprécié par le vétérinaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence) lorsqu'il décide initialement si les produits peuvent recevoir une destination visée à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 27 avril 2007 (article 4, 3/, remplacé par l'article 2 du projet), de sorte que l'on veillerait également ainsi à la santé des animaux à qui sont destinés les sous-produits animaux.

.../...

Selon le Conseil d'État, section de législation, ces précisions n'ôtent toutefois rien au fait que le projet ne peut trouver un fondement juridique dans la loi santé des animaux que dans la mesure où il concerne la lutte contre les maladies des animaux.

Cependant, les dispositions en projet sont dépourvues de fondement juridique si elles entendent également régler l'utilisation de sous-produits animaux du point de vue de la sécurité de la chaîne alimentaire humaine. Une initiative législative s'impose par conséquent pour créer un fondement juridique spécifique à cette fin.

3.2. L'article 4, 3/, en projet (article 2 du projet) confie une mission aux vétérinaires de l'Agence.

Pour attribuer cette mission, on recherchera un fondement juridique à l'article 108 de la Constitution, combiné avec 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, lui-même combiné 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, et avec l'article 5, alinéa 2, 13/, de la même loi.

FORMALITÉS

4. Aux termes de l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole" doivent faire l'objet d'une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale.

Le projet concerne l'utilisation de sous-produits animaux destinés à nourrir des animaux qui ne peuvent être considérés comme animaux d'exploitation. Font toutefois partie des sous-produits animaux concernés, les produits pouvant provenir d'animaux d'exploitation (par exemple, des animaux qui sont abattus en vue d'éradiquer une épizootie, des parties d'animaux abattus et déclarés propres à la consommation humaine mais qui ne sont pas destinés à l'alimentation humaine pour des raisons commerciales, etc.).

Une réglementation concernant la commercialisation et l'utilisation des sous-produits animaux concernés peut donc également avoir un impact sur la production

agricole, si bien qu'on ne peut exclure qu'il s'agit de mesures qui ont une incidence sur la politique agricole des régions.

Selon le délégué, il n'y a pas eu de concertation au sein de la Conférence interministérielle Agriculture. En revanche, une concertation a eu lieu dans le cadre de la commission officielle visée à l'article 93 de la Convention du 28 octobre 2005 entre l'État fédéral et les Régions concernant les sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine. Le délégué a précisé ce qui suit à ce propos :

"La convention du 28 octobre 2005 entre l'Etat Fédéral et les Régions concernant les sous produits animaux non destinés à la consommations humaine précise les compétences des autorités.

L'article 8 alinéa 2 précise que les sous produits animaux non transformés destinés (...) sont de la compétence du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement. L'Article 56, 4/ précise que le SPF élabore la réglementation pour ces produits.

L'arrêté du 27 avril 2007 ainsi que le projet d'arrêté en question ont été présentés à la Commission prévue à l'article 93 de la convention du 28 octobre 2005.

Le projet a été présenté le 30 novembre 2007 à la réunion de la Commission Sous-produits Animaux (CoABP), une copie de l'arrêté a été envoyée le 4 décembre aux membres du CoABP ainsi qu'aux services juridiques de la Commission européenne.

(...)

Vous trouverez ci dessous la réponse de la Commission européenne et, a titre d'exemple la réponse de l'OVAM à la demande d'avis aux membres de la CoABP".

On notera toutefois qu'une concertation au sein d'un groupe de travail composé de fonctionnaires ne peut être assimilée à une concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux concernés. Lors d'une concertation au sein d'un groupe de travail composé de fonctionnaires, l'une des caractéristiques fondamentales de la concertation imposée par l'article 6, § 3bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est en effet pas présente, à savoir que les divers gouvernements délibèrent ensemble ⁽⁵⁾, afin d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision, en l'occurrence l'autorité fédérale, à

⁽⁵⁾ Rapport COOREMAN - GOOSSENS, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n/ 261/2, 162; Rapport DE GREVE - le HARDY de BEAULIEU, *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n/ 627/10, 109.

prendre en considération l'opinion des gouvernements concernés ⁽⁶⁾, en l'occurrence les gouvernements régionaux.

Il n'a dès lors pas été satisfait à l'obligation de concertation instaurée par l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 et il faudra y porter remède ⁽⁷⁾.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. L'arrêté dont le projet est à l'examen est uniquement proposé par le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, et n'est contresigné que par ce dernier.

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'arrêté en projet peut uniquement trouver un fondement juridique dans la loi santé des animaux dans la mesure où elle a pour objet la lutte contre les maladies des animaux et non la sécurité de la chaîne alimentaire, ainsi que dans l'article 108 de la Constitution combiné avec l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000, lui-même combiné avec l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, et avec l'article 5, alinéa 2, 13/, de la même loi, pour ce qui concerne l'attribution de missions aux vétérinaires de l'Agence.

La question se pose dès lors de savoir si l'arrêté en projet ne doit pas également être proposé et signé par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions et si ce ministre ne doit pas également être chargé de sa mise en oeuvre.

5.2. L'article 9 de l'arrêté royal du 17 avril 2008 fixant certaines attributions ministérielles dispose que le Ministre de l'Agriculture est compétent en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, étant entendu qu'un protocole est conclu avec le Ministre de la Santé publique, et exerce la tutelle sur l'Agence, entre autres.

L'article 2 de la loi du 8 juillet 1992 relative à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux Comités ministériels et aux Ministres dispose que les ministres auxquels des compétences sont attribuées par une loi ou par un arrêté royal dont la

⁽⁶⁾ Cour constitutionnelle, n/ 2/92, 15 janvier 1992, 2.B.3.

⁽⁷⁾ Dans l'hypothèse où des modifications seraient encore apportées au projet à la suite de cette concertation, celui-ci devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État.

modification est réservée à la loi, sont, nonobstant les termes de ces lois et arrêtés, ceux qui, conformément à l'arrêté royal portant nomination des membres du Gouvernement, éventuellement précisé ou complété par d'autres arrêtés royaux, ont les matières concernées dans leurs attributions.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'il se déduit des dispositions précitées que le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions s'est actuellement substitué au ministre qui a la santé publique dans ses attributions en ce qui concerne l'exercice des compétences que la loi précitée du 4 février 2004 et l'arrêté royal du 16 novembre 2001 ont conférées à ce dernier.

L'article 9 précité de l'arrêté royal du 17 avril 2008, lu ou non en combinaison avec l'article 2 précité de la loi du 8 juillet 1992, ne peut toutefois être interprété d'une manière à ce point extensive qu'elle permettrait également de considérer que le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions s'est actuellement substitué au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, en ce qui concerne la proposition, l'exécution et le contresigning d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi santé des animaux, parce qu'ils prévoient une certaine forme d'intervention de l'Agence, comme c'est le cas en l'espèce.

5.3. En conclusion, l'arrêté royal dont le projet est actuellement à l'examen, doit également être proposé et contresigné par le Ministre de la Santé publique.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

6. Compte tenu de l'observation 3.2, on insérera, dans le préambule, un premier alinéa (nouveau) faisant référence à l'article 108 de la Constitution et, avant le deuxième alinéa actuel du préambule (qui deviendra le cinquième alinéa), deux nouveaux alinéas, le nouveau troisième alinéa faisant référence aux articles 4, § 6, et 5, alinéa 2, 13/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, et le nouveau quatrième alinéa renvoyant à 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.

7. Au troisième alinéa actuel du préambule, on peut faire référence, avec davantage de précision, à l'article 23, paragraphe 2, et à l'annexe IX du règlement (CE) n/ 1774/2002.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'Etat, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS