



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.638/3
van 7 december 2023

avis 74.638/3
du 7 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
bestrijding van de enzoötische
runderleucose'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la lutte contre la leucose
bovine enzootique'

Op 9 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 8 december 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bestrijding van de enzoötische runderleucose’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2023.

*

Le 9 octobre 2023, 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, prorogé jusqu'au 8 décembre 2023, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la lutte contre la leucose bovine enzootique’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 novembre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 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 enzoötische boviene leucose”¹ van België en de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen in geval van verdenking of bevestiging van enzoötische boviene leucose (hierna: EBL), 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, uitroeisprogramma’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. Zo wordt het toepassingsgebied van het te nemen besluit bepaald (artikel 2), worden een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 3) en wordt de melding van EBL geregeld, evenals de bezorging aan het Nationaal Referentielaboratorium van letsels of gezwollen die EBL doen vermoeden (artikel 4).

In hoofdstuk 2 wordt de diagnostiek geregeld (artikelen 5 tot 8).

De hoofdstukken 3 en 4 betreffen respectievelijk het statuut van de inrichting (artikel 9) en het bewakingsprogramma (artikel 10).

Hoofdstuk 5 bevat de bestrijdingsmaatregelen. Het gaat om maatregelen bij verdenking van EBL in een inrichting (artikelen 11 tot 13), maatregelen bij verdenking van EBL in een contactinrichting (artikel 14) en maatregelen in geval van een haard van EBL in een inrichting (artikelen 15 tot 21).

In hoofdstuk 6 worden de verplaatsing en de verhandeling van runderen geregeld (artikel 22).

Hoofdstuk 7 bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot de verplichtingen van de exploitant en de bedrijfsdierenarts ten aanzien van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) (artikel 23).

¹ Uit de RIA blijkt dat België officieel leucosevrij 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 boviene leukose ten aanzien van de rundveebeslagen’).

In hoofdstuk 8 worden de vergoedingen van de exploitant (artikel 24), de bedrijfsdierenarts (artikel 25) en de door de minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) aangestelde deskundige (artikel 26) geregeld.

In hoofdstuk 9 wordt het koninklijk besluit van 16 december 1991 ‘betreffende de bestrijding van de runderleucose’ en het ministerieel besluit van 13 maart 1995 ‘houdende uitvoering van artikel 28 van het koninklijk besluit van 16 december 1991 betreffende de bestrijding van de runderleucose’ opgeheven (artikel 27).

HEE

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 artikel 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

3.4. 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

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 negende lid van de aanhef.

verordening (EU) 2016/429 staan. Die bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de Koning en biedt derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.5. 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”.

3.6. 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.

3.7. 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 (paragraaf 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 (paragraaf 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.

ALGEMENE OPMERKING

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 4, § 2, van het ontwerp, waarin het FAVV wordt gemachtigd om de technische modaliteiten (lees: nadere regels) mee te delen aan de dierenarts volgens dewelke die letsels of gezwellen moet verwijderen die EBL doen vermoeden;
- artikel 7, § 2, van het ontwerp, waarin het FAVV wordt gemachtigd om de technische modaliteiten (lees: nadere regels) mee te delen aan de erkende laboratoria voor het elektronisch bezorgen van de resultaten van onderzoeken naar EBL;

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 24 tot 26 van het ontwerp lijkt daarentegen voort te vloeien dat het Sanitair Fonds de vergoedingen financiert waarin de ontworpen regeling voorziet.

- de artikelen 12, tweede lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp, waarin het FAVV wordt gemachtigd om, afhankelijk van de resultaten van het epidemiologisch onderzoek, aanvullende maatregelen te nemen of op te leggen om een mogelijke verspreiding van EBL te voorkomen;
- artikel 24, § 2, van het ontwerp, waarin gewag wordt gemaakt van instructies van het FAVV die de exploitant moet opvolgen om het recht op vergoedingen overeenkomstig paragraaf 1 niet te verliezen.

Wat betreft de artikelen 12, tweede lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Effectivement les mesures des art. 12, alinéa 2 et art. 16 alinéa 2 sont de nature réglementaires mais ont une portée principalement technique puisque les mesures visent à éviter la propagation d’une maladie et ne peuvent être décidées qu’en fonction de la situation de terrain.

Pour renforcer ce côté technique, l’administration propose d’adapter la phrase comme suit : ‘L’Agence peut imposer les mesures supplémentaires qu’elle juge utiles pour prévenir l’extension éventuelle de la maladie dans le cadre des dispositions de l’article 18 1 a) v) du règlement 2020/689’.”

4.2. 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

In zoverre met de ontworpen delegaties aan het FAVV daadwerkelijk de totstandkoming van rechtsregels wordt beoogd, kunnen ze slechts worden aanvaard voor zover ze beperkt zijn tot detailmatige of hoofdzakelijk technische aangelegenheden. Met het door de gemachtigde geformuleerde tekstvoorstel voor de artikelen 12, tweede lid, en 16, tweede lid, van

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.”

het ontwerp kan worden ingestemd, maar de draagwijdte van de beoogde aanvullende maatregelen van het FAVV wordt niet echt ingeperkt door de verwijzing naar de erin vermelde verordeningsbepaling, die een vrij ruime beoordelingsbevoegdheid verleent aan de lidstaten.

Ook zal ervoor 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

6. In het dertiende 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.

Artikel 12

7. In de Nederlandse tekst van artikel 12, eerste lid, 2° en 3°, van het ontwerp schrijve men telkens “het” in plaats van “zij”.

Artikel 14

8. In de Nederlandse tekst van artikel 14, § 4, van het ontwerp schrijve men “Agentschap” in plaats van “Agenstchap”.

9. In dezelfde paragraaf 4 moet worden verwezen naar “paragraaf 1” in plaats van naar “artikel 14, § 1,”.

Artikelen 19 en 20

10. De opschriften ‘A. Alle runderen werden afgeslacht’ en ‘B. Niet alle runderen werden afgeslacht’ voor de artikelen 19 en 20 van het ontwerp kunnen beter worden weggelaten. Niet alleen wordt er in de handleiding wetgevingstechniek niet voorzien in een lager indelingsniveau dan de onderafdeling, maar bovendien hebben ze nauwelijks een toegevoegde waarde, vermits de inhoud van die artikelen duidelijk is.

Artikel 23

11. In de Nederlandse tekst van artikel 23 van het ontwerp schrijve men “bestrijding” in plaats van “bestrijding”.

*

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 leucose bovine enzootique »¹ de la Belgique ainsi que de définir les mesures à mettre en œuvre en cas de suspicion ou de confirmation de la leucose bovine enzootique (ci-après : L.B.E.), 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 comporte les dispositions générales. Ainsi, il détermine le champ d'application de l'arrêté envisagé (article 2), définit un certain nombre de notions (article 3) et règle la notification de la L.B.E., de même que la transmission au Laboratoire national de référence de lésions ou tumeurs qui laissent supposer la présence de L.B.E. (article 4).

Le chapitre 2 régit le diagnostic (articles 5 à 8).

Les chapitres 3 et 4 concernent respectivement le statut de l'établissement (article 9) et le programme de surveillance (article 10).

Le chapitre 5 contient les mesures de lutte. Il s'agit de mesures prises en cas de suspicion de L.B.E. dans un établissement (articles 11 à 13), en cas de suspicion de L.B.E. dans un établissement de contact (article 14) et en cas de foyer de L.B.E. dans un établissement (articles 15 à 21).

Le chapitre 6 régit les échanges et la commercialisation de bovins (article 22).

Le chapitre 7 contient des dispositions particulières relatives aux obligations de l'opérateur et du vétérinaire d'exploitation à l'égard de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) (article 23).

¹ Il ressort de l'AIR que la Belgique est officiellement indemne de leucose 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').

Le chapitre 8 règle les indemnisations de l'opérateur (article 24), du vétérinaire d'exploitation (article 25) et de l'expert désigné par le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions (ci-après : le ministre) (article 26).

Le chapitre 9 abroge l'arrêté royal du 16 décembre 1991 'relatif à la lutte contre la leucose bovine' et l'arrêté ministériel du 13 mars 1995 'relatif à l'application de l'article 28 de l'arrêté royal du 16 décembre 1991 relatif à la lutte contre la leucose bovine' (article 27).

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 l'article 8 du projet impose une obligation aux associations de lutte contre les maladies des animaux, cette disposition trouve son 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 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.

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 neuvième alinéa du préambule.

3.5. 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 ».

3.6. 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.

3.7. 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 (paragraphe 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 (paragraphe 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

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 notamment le cas :

- de l'article 4, § 2, du projet, qui habilite l'AFSCA à communiquer au vétérinaire les modalités techniques à suivre pour enlever les lésions ou tumeurs laissant supposer la présence de L.B.E. ;
- de l'article 7, § 2, du projet, qui habilite l'AFSCA à communiquer aux laboratoires agréés les modalités techniques à suivre pour transmettre par voie électronique les résultats des examens en vue de détecter la L.B.E. ;
- des articles 12, alinéa 2, et 16, alinéa 2, du projet, qui habilitent l'AFSCA à prendre ou à imposer des mesures supplémentaires, en fonction des résultats de l'enquête épidémiologique, pour prévenir une extension éventuelle de la L.B.E. ;
- de l'article 24, § 2, du projet, qui mentionne les instructions de l'AFSCA que l'opérateur doit suivre pour ne pas perdre le droit aux indemnités visées au paragraphe 1^{er}.

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 24 à 26 du projet que le Fonds sanitaire finance les indemnités prévues par la réglementation en projet.

En ce qui concerne les articles 12, alinéa 2, et 16, alinéa 2, du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Effectivement les mesures des art. 12, alinéa 2 et art. 16 alinéa 2 sont de nature réglementaires mais ont une portée principalement technique puisque les mesures visent à éviter la propagation d'une maladie et ne peuvent être décidées qu'en fonction de la situation de terrain.

Pour renforcer ce côté technique, l'administration propose d'adapter la phrase comme suit : 'L'Agence peut imposer les mesures supplémentaires qu'elle juge utiles pour prévenir l'extension éventuelle de la maladie dans le cadre des dispositions de l'article 18 1 a) v) du règlement 2020/689' ».

4.2. 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 les délégations à l'AFSCA, en projet, visent effectivement l'adoption de règles de droit, elles ne peuvent être admises que pour autant qu'elles soient limitées à des matières secondaires ou principalement techniques. On peut accueillir la proposition de texte des articles 12, alinéa 2, et 16, alinéa 2, du projet, formulée par le délégué, mais la portée des mesures supplémentaires de l'AFSCA précitées n'est pas vraiment limitée par la référence à la disposition réglementaire mentionnée, qui accorde aux États membres un pouvoir d'appréciation relativement important.

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.

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 ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

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

6. Le treizième 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.

Article 12

7. Dans le texte néerlandais de l'article 12, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, du projet, on écrira chaque fois « het » au lieu de « zij ».

Article 14

8. Dans le texte néerlandais de l'article 14, § 4, du projet, on écrira « Agentschap » au lieu de « Agenstchap ».

9. Dans le même paragraphe 4, il convient de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » plutôt qu'à l'« article 14, § 1^{er}, ».

Articles 19 et 20

10. Mieux vaudrait omettre les intitulés 'A. Tous les bovins sont abattus' et 'B. Tous les bovins ne sont pas abattus' précédant les articles 19 et 20 du projet. Non seulement le guide de technique législative ne prévoit pas de niveau de division inférieur à la sous-section, mais en outre ces intitulés n'ont qu'une faible valeur ajoutée, puisque le contenu de ces articles est clair.

Article 23

11. Dans le texte néerlandais de l'article 23 du projet, on écrira « bestrijding » au lieu de « bestrijding ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE