

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.605/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 juni 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de identificatie en de registratie van schapen, geiten en hertachtigen", heeft op 7 juli 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt nadere uitvoering te geven aan verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG.

Het ontworpen besluit legt aan de houder of de eigenaar die over schapen, geiten of hertachtigen het onmiddellijk beheer en het toezicht uitoefent (hierna: de verantwoordelijke) de verplichting op om elk dier in zijn beslag, geboren na 9 juli 2005, te identificeren en te registreren.

Verenigingen worden ermee belast de organisatie, de omkadering, de begeleiding en het toezicht op de identificatie en de registratie te regelen. Met het oog hierop moeten deze verenigingen gezamenlijk een "Reglement - I&R schapen, geiten en hertachtigen" ter goedkeuring voorleggen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap).

.../...

De identificatie gebeurt met behulp van erkende identificatiemiddelen. Ofwel krijgen de dieren een plastieken oormerk in elk oor, dan wel een plastieken oormerk en een oormerk met een elektronische transponder, ofwel wordt een plastieken oormerk en een bolus met elektronische transponder gebruikt. In bepaalde gevallen wordt overgegaan tot het hermerken van dieren.

De registratie van een beslag schapen, geiten of hertachtigen gebeurt via een aangifte bij de vereniging die op haar beurt de aangifte registreert in Sanitel. Tevens moet elke verantwoordelijke een bedrijfsregister bijhouden waarvan de minister het model en de inhoud bepaalt. Wanneer dieren worden vervoerd vanuit een beslag naar een ander beslag, slachthuis, verzamelcentrum of bedrijfsruimten van een handelaar, moeten ze vergezeld zijn van een verplaatsingsdocument.

Tussen 15 en 31 december van elk jaar moeten de verantwoordelijken het totaal aantal identificatieplichtige dieren tellen, de gegevens registreren in het bedrijfsregister, en dit meedelen aan de vereniging, die deze op haar beurt registreert in Sanitel.

Wanneer dieren vanuit een derde land het beslag binnenkomen, moet de verantwoordelijke het gezondheidscertificaat nakijken en een aanvraag indienen bij de vereniging om de betrokken dieren te komen merken. Wanneer dieren worden binnengebracht vanuit een lidstaat van de Europese Gemeenschap, dienen ze geïdentificeerd te zijn conform de verordening (EG) 21/2004 en behouden ze hun identificatie van de lidstaat van oorsprong.

Verder verbiedt het ontwerp o.m. het aanbrengen van oormerken die niet zijn erkend volgens de bepalingen van het ontwerp, het verkopen van oormerken aan derden of het merken van andere dieren dan deze waarvoor men verantwoordelijk is, het gebruik van oormerken die toegekend zijn aan iemand anders, het verplaatsen of het vervalsen van erkende oormerken, en het aanbrengen van andere vermeldingen dan die waarin het ontwerp voorziet. Het bedrijfsregister en de verplaatsingsdocumenten moeten ook intact worden gehouden.

De controleagent is bevoegd om de afmaking van dieren te bevelen. Het Agentschap kan aan de verantwoordelijke tijdelijk het recht ontzeggen om zijn dieren zelf te identificeren. Indien het Agentschap bij wijze van sanctie bepaalde taken aan de controleagent of de vereniging opdraagt, gebeurt dit op kosten van de verantwoordelijke. Wanneer vervoerders geen geldig verplaatsingsdocument kunnen voorleggen, worden zij bestraft. De inbreuken op het ontworpen besluit worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, en overeenkomstig de bepalingen van de hoofdstukken V en VI van de diergezondheidswet van 24 maart 1987.

De kosten met betrekking tot de identificatie en de registratie van de schapen, geiten en hertachtigen en de beslagen, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit de bij het ontworpen besluit aan de vereniging gegeven opdrachten, worden bepaald door de vereniging en zijn ten laste van de verantwoordelijke.

Aan het Agentschap wordt opgedragen het aantal controles te bepalen dat nodig is "om een goede werking van het systeem te garanderen".

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. De artikelen 5, 13, 14, en 36 tot 38 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Krachtens die laatste bepaling moet het ontworpen koninklijk besluit worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

In casu blijkt uit geen enkel gegeven dat zulk een overleg heeft plaatsgevonden. De gemachtigde ambtenaar heeft trouwens bevestigd dat over het ontworpen besluit niet werd beraadslaagd in de Ministerraad.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad is bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het ontwerp in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

Aangezien het overleg in de Ministerraad te dezen slechts is voorgeschreven voor een beperkt aantal artikelen van het ontwerp, zal de Raad van State zich slechts onthouden van een onderzoek van die artikelen, en zal hij de overige bepalingen van het ontwerp onderzoeken.

VORMVEREISTEN

4. Volgens de gemachtigde ambtenaar werd over het ontwerp niet het advies ingewonnen van de Inspectie van Financiën.

Luidens artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moeten ontwerpen van koninklijk besluit die aan de Ministerraad worden voorgelegd, voor voorafgaand advies aan de Inspectie van Financiën worden voorgelegd.

Aangezien het ontworpen besluit mede rechtsgrond vindt in artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, en krachtens die bepaling het ontworpen koninklijk besluit in de Ministerraad moet worden overlegd (zie opmerking 3), moet het ontwerp voor advies aan de Inspectie van Financiën worden voorgelegd.

Wanneer uit het advies van de Inspectie van Financiën zou blijken dat het ontworpen besluit rechtstreeks of onrechtstreeks nieuwe uitgaven zou kunnen doen ontstaan ⁽¹⁾, zal het ontwerp bovendien aan de akkoordbevinding van de Minister van Begroting dienen te worden onderworpen.

Op dit punt dient de Raad van State dan ook een voorbehoud te maken.

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

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen regeling.

De nadere regelen in verband met het bedoelde overleg zijn vastgesteld in de artikelen 6 en volgende van het protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen. Luidens artikel 6 van dat protocol heeft het overleg dat wordt opgelegd door o.m. het voornoemde artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie, in de zin van artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In casu is het voorliggende ontwerp op 2, 17 en 23 mei 2005 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid. Het blijkt echter dat de interministeriële conferentie zelf het dossier (nog) niet onderzocht heeft, maar dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie via schriftelijke procedure zullen worden goedgekeurd.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3*bis*, 5°, niet voldaan.

⁽¹⁾Zie artikel 5, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 16 november 1994.

Ook op dit punt dient de Raad van State een voorbehoud te maken.

RECHTSGROND

6. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 3, 15, 1° en 2°, 17, 18 en 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, en door de artikelen 4, § 3, 4° en 7°, en § 5, en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

ALGEMENE OPMERKING

7. Zoals hiervóór opgemerkt, beoogt het ontworpen besluit nadere uitvoering te geven aan de voornoemde verordening (EG) nr. 21/2004. In die verordening worden o.m. aan de houder van schapen en geiten verplichtingen opgelegd ⁽²⁾. Die verplichtingen worden in het ontwerp overgenomen ⁽³⁾.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 249 van het EG-Verdrag). Een verordening hoeft m.a.w. niet omgezet te worden in het interne recht, zoals dat wel het geval is voor een richtlijn. Bepalingen van intern recht die een loutere herhaling zijn van wat in een verordening is bepaald, zijn overbodig en moeten weggelaten worden.

⁽²⁾In de voornoemde verordening (EG) nr. 21/2004 wordt de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die permanent of tijdelijk verantwoordelijk is voor schapen of geiten, met uitzondering van dierenartspraktijken en veterinaire klinieken, houder genoemd.

⁽³⁾Zie bijv. artikel 2, § 1, eerste lid (artikel 4, lid 1, van de verordening), artikel 25 (artikel 5, lid 1, van de verordening) en artikel 28 (artikel 4, lid 4, van de verordening).

In casu kan worden aanvaard dat, omwille van de leesbaarheid van de tekst, soms toch bepalingen van de verordening worden overgenomen. In dat geval moet dan wel uit de formulering van de bepalingen van het ontwerp de oorsprong ervan blijken ("overeenkomstig artikel ... van verordening ..., ...").

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. Het ontwerp beoogt niet de omzetting van richtlijn 91/68/EEG, vermeld in het vijfde lid van de aanhef. De vermelding van deze richtlijn is evenmin nodig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Dit lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor het zesde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar richtlijn 72/462/EEG.

Artikelen 28 en 29

9. In de ontworpen artikelen 28 en 29 wordt verwezen respectievelijk naar richtlijn 72/462/EEG en naar richtlijn 91/68/EEG.

De techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Door de gemachtigde ambtenaar is verklaard dat die richtlijnen in het interne recht zijn omgezet middels het ministerieel besluit van 29 september 1992 betreffende de veterinaire rechtelijke voorschriften voor de invoer en het verkeer van schapen en geiten.

In de artikelen 28 en 29 dient dan ook verwezen te worden naar het voornoemde ministerieel besluit.

10. Artikel 29, § 1, eerste lid, is op een onduidelijke wijze geredigeerd. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is dat bij het binnenbrengen "in het beslag van de verantwoordelijke" van een schaap of geit uit een lidstaat, de verantwoordelijke de overeenkomst van het gezondheidscertificaat met de geïdentificeerde dieren moet controleren.

De tekst zou in die zin moeten worden gepreciseerd.

Artikel 42

11. Artikel 42 van het ontwerp voorziet in de verplichting tot betaling van de kosten met betrekking tot de identificatie en de registratie van de schapen, geiten en hertachtigen en de beslagen, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit de bij het ontworpen besluit aan de vereniging gegeven opdrachten. Die kosten worden bepaald door de vereniging en zijn ten laste van de verantwoordelijke.

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een wettelijke grondslag is. Het feit dat de betaling van de bijdrage eventueel moet gebeuren aan een derde die zelf geen overheidsinstantie is, doet daaraan geen afbreuk: opdat artikel 173 toepasselijk zou zijn, is het voldoende dat de betaling door de overheid wordt opgelegd ⁽⁴⁾.

Vastgesteld moet worden dat de diergezondheidswet van 24 maart 1987 en de voornoemde wet van 4 februari 2000, die de rechtsgrond van het ontworpen besluit uitmaken, geen machtiging aan de Koning bevatten om een bijdrage als bedoeld in artikel 42 van het ontwerp op te leggen.

⁽⁴⁾Zie bijv., i.v.m. de verplichting om een bijdrage te betalen aan erkende (privaatrechtelijke) instellingen voor de keuring van motorvoertuigen, R.v.St., afd. wetg., advies 5216/2 van 11 juli 1956, *Parl. St.*, Senaat, 1956-57, nr. 244, p. 14. Rdpl. B. PEETERS, "De begrippen belasting, last en retributie in de a r t i k e l e n 1 1 0 en 113 van de Grondwet", R.W., 1987-88, (241), pp. 247-248, nr. 8; R. ANDERSEN, "La notion de «redevances», spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution", in *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Brussel, Story-Scientia, 1991, (941), 949.

Artikel 42 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 44

12. Dit artikel bepaalt dat de bijlagen bij het ontworpen koninklijk besluit kunnen worden gewijzigd door de minister.

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voorzover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het licht van die beginselen is de machtiging vervat in artikel 44 van het ontwerp te ruim.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de wijzigingen van de bijlagen in de praktijk bedoeld zullen zijn om uitvoering te geven aan wijzigingen van de bijlagen bij verordening (EG) nr. 21/2004. Op voorhand kan immers niet met zekerheid gesteld worden dat die laatste wijzigingen het karakter zullen hebben van loutere uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Artikel 45

13. Volgens dit artikel treedt het ontworpen besluit in werking op 10 juli 2005.

Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven en het ontworpen besluit door de Koning zal worden ondertekend, zullen de verplichtingen van het ontworpen besluit aldus retroactief worden opgelegd. Dit doet de vraag rijzen of die bepaling wel verenigbaar is met het verbod van retroactieve toepassing van de strafwet, gehuldigd in artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Overtredingen van

de verplichtingen opgelegd bij het ontworpen besluit zijn immers strafbaar (zie artikel 40 van het ontwerp).

Weliswaar houdt het ontwerp niet meer in dan een nadere uitvoering van wat reeds voortvloeit uit de voornoemde verordening (EG) nr. 21/2004. Die verordening bevat echter geen strafbepalingen. Het staat niet aan de Koning om bestaande verplichtingen retroactief onder te brengen in een strafrechtelijk kader.

Artikel 45 moet dan ook uit het ontwerp worden gelicht. De verplichtingen bedoeld in het ontwerp zullen dienvolgens ingaan de tiende dag na de bekendmaking van het ontworpen besluit, en de niet-naleving van die verplichting zal vanaf dat ogenblik strafbaar zijn.

SLOTOPMERKING

14. Aan de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het koninklijk besluit van 2 juli 1996 betreffende de identificatie en de registratie van schapen, geiten en hertachtigen, "verder van toepassing blijft op de dieren die geboren zijn vóór 9 juli (lees: 10 juli) 2005" ⁽⁵⁾ en "wanneer deze dieren in het intracommunautair verkeer worden gebracht". Dit laatste zou door de Europese Commissie zijn bevestigd.

Wetgevingstechnisch verdient het aanbeveling te voorzien in de opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 2 juli 1996, en de bepaling van het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, om te vormen tot een overgangsbepaling, welke dan ondergebracht moet worden bij de slotbepalingen van het ontwerp.

⁽⁵⁾Zie artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.605/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 20 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'identification et à l'enregistrement des ovins, des caprins et des cervidés", a donné le 7 juillet 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend donner exécution au règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE.

L'arrêté en projet impose au détenteur ou au propriétaire qui exerce une gestion et une surveillance directe sur les ovins, caprins ou cervidés (ci-après: le responsable) l'obligation d'identifier et d'enregistrer tout animal de son troupeau né après le 9 juillet 2005.

Des associations sont chargées de régler l'organisation, l'encadrement, la guidance et la supervision de l'identification et de l'enregistrement. À cet effet, ces associations soumettent collectivement un "Règlement - I&E ovins, caprins et cervidés" pour approbation à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence).

.../...

L'identification s'effectue par l'apposition de moyens d'identification agréés. Les animaux sont soit munis d'une marque auriculaire en plastique à chaque oreille, soit d'une marque auriculaire en plastique et d'une marque auriculaire portant un transpondeur électronique ou encore d'une marque auriculaire en plastique et d'un bolus avec transpondeur électronique. Dans certains cas, on peut procéder à un marquage des animaux.

L'enregistrement d'un troupeau d'ovins, de caprins ou de cervidés, s'effectue par une déclaration adressée à l'association qui, à son tour, enregistre la déclaration dans Sanitel. En outre, chaque responsable doit tenir un registre de troupeau dont le modèle et le contenu sont déterminés par le ministre. Lorsque des animaux sont transportés d'un troupeau vers un autre troupeau, vers un abattoir, vers un centre de rassemblement ou les installations d'un négociant, ils doivent être accompagnés d'un document de circulation.

Entre le 15 et le 31 décembre de chaque année, les responsables doivent recenser le nombre total d'animaux à identification obligatoire, enregistrer les données dans le registre de troupeau et les transmettre à l'association qui, à son tour, les enregistre dans Sanitel.

Lors de l'introduction dans le troupeau d'animaux en provenance d'un État tiers, le responsable doit vérifier le certificat sanitaire et introduire une demande auprès de l'association pour qu'elle vienne marquer les animaux concernés. Lors de l'introduction d'animaux en provenance d'un État membre de la Communauté européenne, ceux-ci doivent être identifiés conformément au règlement (CE) n° 21/2004 et conserver l'identification de l'État membre d'origine.

Ensuite, le projet interdit, entre autres, l'apposition de marques qui ne sont pas agréées conformément aux dispositions du projet, la vente de marques auriculaires à des tiers ou le marquage d'autres animaux que ceux dont on est responsable, l'utilisation de marques auriculaires attribuées à des tiers, le déplacement ou la falsification de marques auriculaires agréées et l'apposition d'autres mentions que celles prévues par le projet. Le registre de troupeau et les documents de circulation ne peuvent pas davantage être altérés.

L'agent de contrôle a le pouvoir d'ordonner la mise à mort des animaux. L'Agence peut retirer temporairement au responsable le droit d'effectuer lui-même l'identification de ses animaux. Si, à titre de sanction, l'Agence charge l'agent de contrôle ou l'association d'effectuer certaines tâches, les frais sont supportés par le responsable. Les transporteurs ne pouvant présenter un document de circulation valable sont sanctionnés. Les infractions à l'arrêté en projet sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et conformément aux dispositions des chapitres V et VI de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

Les coûts en rapport avec l'identification et l'enregistrement des ovins, caprins et cervidés et des troupeaux, y compris les coûts résultant des missions données à l'association par l'arrêté en projet, sont déterminés par l'association et incombent au responsable.

L'Agence est chargée de déterminer le nombre de contrôles nécessaires "pour pouvoir garantir un bon fonctionnement du système".

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Le fondement juridique des articles 5, 13, 14, et 36 à 38 de l'arrêté en projet se trouve à l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. En vertu de cette dernière disposition, l'arrêté royal en projet doit être pris après délibération en Conseil des ministres.

En l'occurrence, rien n'indique qu'une telle délibération a eu lieu. Le fonctionnaire délégué a d'ailleurs confirmé que le Conseil des ministres n'avait pas délibéré sur l'arrêté en projet.

La délibération collégiale en Conseil des ministres est destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

.../...

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Vu qu'en l'espèce, seul un nombre limité d'articles du projet requiert la délibération en conseil des ministres, le Conseil d'État examinera les dispositions du projet à la seule exclusion des articles précités.

FORMALITÉS REQUISES

4. Selon la déclaration du fonctionnaire délégué, le projet n'a pas été soumis à l'avis de l'Inspection des Finances.

L'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire impose de soumettre à l'avis préalable à l'Inspection des Finances, les projets d'arrêtés royaux qui sont soumis au Conseil des ministres.

Vu que le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve en partie à l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et que cette disposition impose que l'arrêté royal en projet soit délibéré en Conseil des ministres (voir observation 3), le projet doit être soumis pour avis à l'Inspection des Finances.

Si à la suite de l'avis de l'Inspection des Finances, il s'avérait que l'arrêté en projet pourrait entraîner, directement ou indirectement, de nouvelles dépenses ⁽¹⁾, il devrait, en outre, être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

Le Conseil d'État se doit, dès lors, de faire une réserve sur ce point.

⁽¹⁾ Voir l'article 5, 2°, de l'arrêté royal précité du 16 novembre 1994.

5. Selon l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation est applicable à la réglementation en projet.

Les modalités de cette concertation sont fixées aux articles 6 et suivants du protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions. Selon l'article 6 de ce protocole, la concertation prescrite entre autres par l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980, a en principe lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoine, au sens de l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

En l'espèce, le présent projet a été discuté les 2, 17 et 23 mai 2005 par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de Politique agricole. Il s'avère cependant que la conférence interministérielle elle-même n'a pas (encore) examiné le dossier, mais que le procès-verbal du groupe de travail sera approuvé par la conférence interministérielle dans le cadre d'une procédure écrite.

Aussi longtemps que la conférence interministérielle elle-même ne s'est pas penchée sur le projet, fût-ce en approuvant le rapport du groupe de travail permanent, il n'est pas satisfait à la prescription de l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité.

Le Conseil d'État doit également émettre une réserve sur ce point.

FONDEMENT JURIDIQUE

6. Les articles 3, 15, 1° et 2°, 17, 18 et 29 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et les articles 4, § 3, 4° et 7°, et § 5, 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 procurent, en principe, le fondement juridique à l'arrêté en projet.

.../...

OBSERVATION GÉNÉRALE

7. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'arrêté en projet donne exécution au règlement (CE) n° 21/2004, précité. Ce règlement impose des obligations, notamment au détenteur d'ovins et de caprins ⁽²⁾. Ces obligations sont répétées dans le projet ⁽³⁾.

Un règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre (article 249 du Traité CE). En d'autres termes, il n'est pas nécessaire, à l'inverse d'une directive, de transposer un règlement en droit interne. Des dispositions de droit interne répétant purement et simplement le dispositif d'un règlement sont superflues et doivent être omises.

En l'espèce, il peut cependant être admis que la lisibilité du texte commande de répéter certaines dispositions du règlement. L'origine des dispositions du projet doit, alors, se déduire de leur formulation ("conformément à l'article ... du règlement ..., ...").

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

8. Le projet ne vise pas à transposer la directive 91/68/CEE, mentionnée au cinquième alinéa du préambule. La mention de cette directive n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. On omettra dès lors cet alinéa du préambule.

La même observation s'applique au sixième alinéa du préambule qui fait référence à la directive 72/462/CEE.

⁽²⁾ Au sens du règlement (CE) n° 21/2004, précité, on entend par détenteur toute personne physique ou morale responsable d'ovins ou de caprins, même à titre temporaire, à l'exception des cabinets ou cliniques vétérinaires.

⁽³⁾ Voir par exemple, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, (article 4, paragraphe 1, du règlement), l'article 25 (article 5, paragraphe 1, du règlement) et l'article 28 (article 4, paragraphe 4, du règlement).

Articles 28 et 29

9. Les articles 28 et 29 font respectivement référence à la directive 72/462/CEE et à la directive 91/68/CEE.

La technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive CE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui s'appliqueront dans cet ordre juridique. Le fonctionnaire délégué a déclaré que ces directives sont transposées dans le droit interne par l'arrêté ministériel du 29 septembre 1992 fixant les règles de police sanitaire pour l'importation et les échanges d'ovins et de caprins.

Il y a lieu, en conséquence, de faire référence à l'arrêté ministériel précité dans les articles 28 et 29.

10. L'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est rédigé d'une manière peu claire. Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'on visait à imposer au responsable, lors de l'introduction d'un ovin ou d'un caprin en provenance d'un État membre dans "le troupeau du responsable", l'obligation de vérifier si le certificat sanitaire correspondait aux animaux identifiés.

Le texte devrait être précisé en ce sens.

Article 42

11. L'article 42 du projet impose de payer les coûts se rapportant à l'identification et l'enregistrement des ovins, caprins et cervidés et des troupeaux, y compris les coûts résultant des missions confiées par l'arrêté en projet à l'association. Ces coûts sont déterminés par l'association et supportés par le responsable.

.../...

Il résulte de l'article 173 de la Constitution qu'une contribution financière peut uniquement être exigée du citoyen, sous la forme d'une redevance, s'il existe un fondement légal à cette fin. Le fait que le paiement de la contribution doit éventuellement être effectué à un tiers qui n'est pas lui-même un organe public ne change rien à cette règle: pour que l'article 173 soit applicable, il suffit que le paiement soit imposé par l'autorité ⁽⁴⁾.

Il faut constater que la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et la loi précitée du 4 février 2000, qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet, n'habilitent pas le Roi à imposer une contribution telle que l'entend l'article 42 du projet.

L'article 42 doit, par conséquent, être omis du projet.

Article 44

12. Cet article dispose que le ministre peut modifier les annexes au projet d'arrêté royal.

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, lorsque le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Au regard de ces principes, la délégation de l'article 44 est trop large.

⁽⁴⁾ Voir par exemple, en ce qui concerne l'obligation de payer une redevance à des organismes de contrôle agréés de véhicules automobiles (de droit privé), C.E., section de législation, avis 5216/2 du 11 juillet 1956, *Doc. parl.*, Sénat, 1956-57, n° 244, p. 14. V. B. PEETERS, "De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet", R.W., 1987-88, (241), pp. 247-248, n° 8; R. ANDERSEN, "La notion de «redevances», spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution", dans *Liber amicorum Prof. Em. E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, (941), 949.

Il est indifférent à cet égard que les modifications des annexes seront destinées, dans les faits, à transposer les modifications des annexes de la directive (CE) n° 21/2004. On ne peut en effet affirmer par avance avec certitude que ces dernières modifications consisteront en de simples mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Article 45

13. Cet article dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le 10 juillet 2005.

Il résulte du moment où le présent avis est donné et de celui auquel l'arrêté en projet sera signé par le Roi que les obligations de l'arrêté en projet sont imposées rétroactivement. Dès lors, se pose la question de la compatibilité de cette disposition avec l'interdiction de l'application rétroactive de la loi pénale, consacrée par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les infractions aux obligations imposées par l'arrêté en projet sont, en effet, passibles de sanctions pénales (voir l'article 40 du projet).

Il est vrai que le projet se borne à préciser les modalités d'exécution de ce qui découle déjà du règlement (CE) n° 21/2004 précité. Ce règlement ne comporte cependant pas de dispositions pénales. Il n'appartient pas au Roi d'attacher rétroactivement des sanctions pénales à des obligations existantes.

L'article 45 doit dès lors être retiré du projet. Par voie de conséquence, les obligations contenues dans le projet entreront en vigueur le dixième jour après la publication de l'arrêté en projet et le non-respect de ces obligations sera punissable à partir de ce moment-là.

OBSERVATION FINALE

14. Le fonctionnaire délégué a déclaré à l'auditeur-rapporteur que l'arrêté royal du 2 juillet 1996 relatif à l'identification et à l'enregistrement des ovins, des caprins et des cervidés "verder van toepassing blijft op de dieren die geboren zijn vóór 9 juli (lire: 10 juillet) 2005" ⁽⁵⁾ et "wanneer deze dieren in het intracommunautair verkeer worden gebracht". Cette dernière considération aurait été confirmée par la Commission européenne.

Du point de vue de la légistique, il est recommandé d'abroger l'arrêté royal précité du 2 juillet 1996 et de faire de la disposition de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, une disposition transitoire, laquelle devrait alors trouver sa place dans les dispositions finales du projet.

⁽⁵⁾ Voir l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, 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,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS