

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 46.521/3  
VAN 19 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 27 april 2009 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 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encodering van de paarden in een centrale gegevensbank", 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.

\*

\*   \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encoding van de paarden in een centrale gegevensbank te wijzigen, om het in overeenstemming te brengen met verordening (EG) nr. 504/2008 van de Commissie van 6 juni 2008 ter uitvoering van de richtlijnen 90/426/EEG en 90/427/EEG van de Raad wat betreft methoden voor de identificatie van paardachtigen <sup>(1)</sup>.

Het ontwerp treedt in werking op 1 juli 2009, dit is de datum waarop de verordening van toepassing is <sup>(2)</sup>.

3.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt geboden door artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Luidens die bepaling kan de Koning de regelen bepalen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen. Hij bepaalt aan welke voorwaarden de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, evenals de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik. Hij bepaalt het tarief van de retributies voor de identificatie en de

---

<sup>(1)</sup> Bedoeld zijn richtlijn 90/426/EEG van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van veterinaire rechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen en de invoer van paardachtigen uit derde landen, en richtlijn 90/427/EEG van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van zoötechnische en genealogische voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in paardachtigen.

<sup>(2)</sup> Zie artikel 27, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 504/2008.

registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier. Hij kan de verenigingen, erkend met toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet, of andere hiertoe door de minister erkende organismen aanwijzen als begunstigden van deze retributies en hen belasten met de inning ervan. Hij bepaalt de voorwaarden waaraan deze organismen moeten voldoen om door de minister te worden erkend.

Voor enkele van de ontworpen bepalingen kan dat artikel 17 echter geen rechtsgrond bieden. Artikel 17 moet immers worden gelezen in samenhang met artikel 2 van de dierengezondheidswet, luidens welke bepaling deze wet de bestrijding van de dierenziekten tot doel heeft teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen. Artikel 17 behoort tot hoofdstuk IV van de dierengezondheidswet, dat als opschrift draagt "Algemene maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de dierenziekten". Opdat die ontworpen bepalingen rechtsgrond kunnen vinden in het genoemde artikel 17, is bijgevolg vereist dat ze betrekking hebben op aangelegenheden die kaderen binnen de doelstellingen van de dierengezondheidswet.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds heeft opgemerkt in advies 38.036/3 van 8 februari 2005 over het ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde koninklijk besluit van 16 juni 2005, is het bijgevolg twijfelachtig of bepalingen van het ontwerp die geen verband houden met de bestrijding van dierenziekten, maar wel met de veiligheid van de voedselketen, rechtsgrond kunnen vinden in artikel 17 van de dierengezondheidswet (of in een andere bepaling van deze wet). Ook voor bepalingen die niet de identificatie en de registratie van de paarden betreffen, of er slechts gedeeltelijk verband mee houden, kan het genoemde artikel 17 in elk geval niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking komen als rechtsgrond.

*In casu* gaat het om de artikelen 4 tot 7, 12 *partim*, 14 *partim*, 18 *partim*, 19 *partim* en 21 *partim* van het ontwerp. De genoemde bepalingen zijn namelijk niet gericht op de bestrijding van dierenziekten, maar op het voorkomen van de aanwezigheid van bepaalde toegediende substanties in het vlees van geslachte paarden bestemd voor menselijke consumptie, en dus op de veiligheid van de voedselketen. Het gegeven dat eventueel een verband bestaat met de overige regels inzake de identificatie en de registratie van de paarden (bijv. doordat van bepaalde behandelingen of van de eindbestemming van het dier melding moet worden gemaakt op het paspoort of in de

.../...

centrale gegevensbank, of dat een wachtperiode wordt ingesteld in geval het paspoort werd vernieuwd), volstaat niet opdat die bepalingen rechtsgrond kunnen vinden in artikel 17 van de dierengezondheidswet (of in een andere bepaling van deze wet). Zoals is opgemerkt, kan dat maar het geval zijn indien voldaan zou zijn aan artikel 2 van die wet.

Hoewel in de aanhef ook wordt verwezen naar artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen kunnen de voornoemde artikelen van het ontwerp, zoals de gemachtigde trouwens zelf aan het lid van het auditoraat dat met het onderzoek van het voorliggende ontwerpbesluit is belast, heeft bevestigd, evenmin rechtsgrond vinden in die bepaling, gelezen in samenhang met een of meer specifieke bepalingen van een of meer wetten die zijn opgesomd in dat artikel.

Bijgevolg moeten de betrokken bepalingen (artikelen 4 tot 7, 12 *partim*, 14 *partim*, 18 *partim*, 19 *partim* en 21 *partim*) uit het ontwerp worden weggelaten.

3.2. De bepalingen waarin verordenende bevoegdheden worden gedelegeerd aan de minister, vinden bijkomend rechtsgrond in artikel 29 van de dierengezondheidswet.

3.3. In zoverre in het ontwerp voorwaarden worden bepaald waaraan de dierenartsen, erkend in de zin van artikel 4 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, moeten voldoen (ontworpen artikel 10, artikel 9 van het ontwerp), vindt het mederechtsgrond in artikel 4, vierde lid, van de genoemde wet.

3.4. In zoverre bij het ontwerp taken worden opgedragen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV), wordt mederechtsgrond geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de wet van 4 februari 2000 <sup>(3)</sup>.

3.5. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt tevens verwezen naar het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden

---

<sup>(3)</sup> Volgens de gemachtigde betreft het zowel taken als bedoeld in artikel 4, §§ 1 en 3, van deze wet, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, 13/, van dezelfde wet, als bijkomende taken bedoeld in artikel 4, § 6, van deze wet, 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.

verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, bekrachtigd bij wet van 19 juli 2001.

Hieromtrent heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"L'AFSCA contrôle les chevaux présentés dans les abattoirs, sur les marchés et contrôle les chevaux qui quittent le territoire belge afin de leur délivrer un certificat sanitaire (application de la directive 90/426).  
---> concerne les articles 35, 25, 24, 13/2 § 3 du projet de version coordonnée."

De artikelen 24, § 1, vijfde lid, waarin gewag wordt gemaakt van een controlemogelijkheid door het Agentschap, 25 en 35 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juni 2005 worden evenwel niet gewijzigd. Het ontworpen artikel 13/2, § 3, (artikel 14 van het ontwerp) is een bepaling waarvoor trouwens geen rechtsgrond aanwezig is en het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kan dit evenmin verhelpen.

Het bekrachtigde koninklijk besluit van 22 februari 2001 kan dus geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Overeenkomstig artikel 249, tweede lid, van het EG-Verdrag is een EG-verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EG om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening.

Het overnemen van bepalingen van een EG-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks

.../...

noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

Het ontwerp dient beperkt te blijven tot bepalingen die het koninklijk besluit van 16 juni 2005 aanpassen, zodat enkel bepalingen overblijven in dat besluit die louter internrechtelijke aanvullingen zijn bij verordening (EG) nr. 504/2008, voor zover die verordening daartoe de ruimte laat. Dit is het geval wanneer bij de verordening aan de lidstaten een bepaalde opdracht wordt toegekend of de mogelijkheid laat om af te wijken of om een bepaald aspect zelf nader te regelen en wanneer daarvoor uitvoeringsbepalingen nodig zijn <sup>(4)</sup>.

Het verdient daarbij aanbeveling om in al die uitvoeringsbepalingen telkens een verwijzing naar de betrokken bepaling uit de verordening op te nemen, zodat het duidelijk is hoe het ontworpen besluit moet worden samengelezen met de verordening.

Het ontwerp dient wat dat punt betreft grondig te worden nagezien en herwerkt.

5. Het ontwerp van koninklijk besluit wordt voorgedragen door de Minister van Landbouw en door diezelfde Minister ondertekend.

5.1. Koninklijke besluiten moeten worden voorgedragen en medeondertekend door alle ministers die bevoegd zijn voor de aangelegenheden waarop het betrokken besluit betrekking heeft. Het voorliggende ontwerp wordt alleen voorgedragen en

---

<sup>(4)</sup> Zie bijv. artikel 4, lid 3, van de verordening: de bevoegde autoriteit wijst de instantie van afgifte van het identificatiedocument aan, artikel 5, lid 6, tweede alinea, van de verordening: de lidstaat kan in afwijking van de verordening besluiten de maximaal toegestane periode ter identificatie van paardachtigen te verkorten tot zes maanden, artikel 11, leden 1 en 2 van de verordening: de lidstaten bepalen welke minimumkwalificaties vereist zijn voor de implantatie van de transponder, of wijzen een persoon of beroepsgroep aan waaraan het uitvoeren van dergelijke ingrepen kan worden toevertrouwd, en de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om toe te staan dat de transponder op een andere plek in de nek van de paardachtige wordt geïmplantéerd mits bepaalde voorwaarden.

medeondertekend door de Minister van Landbouw. Vraag is of het ontwerp niet ook, of zelfs uitsluitend, dient te worden voorgedragen en medeondertekend door de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, nu die minister in de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (artikel 1, 9) wordt aangewezen als de minister die in beginsel bevoegd is voor de uitvoering van die wet.

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.

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden wordt bepaald dat de Minister van Landbouw bevoegd is voor wat betreft de veiligheid van de voedselketen, met dien verstande dat een protocol wordt gesloten met de Minister van Volksgezondheid <sup>(5)</sup>. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat het de Minister van Landbouw is die in de plaats is getreden van de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, voor wat betreft de uitvoering van de dierengezondheidswet voor zover het regelgeving betreft die betrekking heeft op de veiligheid van de voedselketen en voorzover het desbetreffende protocol wordt gesloten.

Luidens artikel 2 van het protocol tussen de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Minister van Economie, Zelfstandigen en Landbouw, dat niet is gedateerd maar luidens zijn artikel 6 van kracht wordt vanaf 21 december 2007 en waarvan wordt aangenomen dat het een protocol is bedoeld in het artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, is de Minister van Landbouw exclusief bevoegd voor het sanitair beleid van dieren en planten, uitgezonderd wanneer er een rechtstreekse

---

<sup>(5)</sup> In dat artikel wordt ook nog bepaald dat de Minister van Landbouw de voogdij uitoefent over het FAVV en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie, doch dit impliceert niet dat deze minister bevoegd is voor de regelgeving inzake de uitvoering van de dierengezondheidswet (zie advies 44.185/3 van 11 maart 2008 over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 juni 2008 betreffende de maatregelen om het binnenbrengen en het verspreiden van bacterievuur (*Erwinia amylovora* (Burr.) Winsl. et al.) te voorkomen).

weerslag is op de menselijke gezondheid en meer in het bijzonder de ziekten die rechtstreeks op de mens kunnen worden overgedragen, in welk geval de bevoegdheid verdeeld is tussen de Minister van Landbouw en de Minister van Volksgezondheid. Het protocol geeft dus de bevoegdheid aan de Minister van Landbouw voor de regelgeving inzake het sanitair beleid ten aanzien van dieren voorzover er geen rechtstreekse weerslag is op de menselijke gezondheid.

Artikel 2 van het protocol lijkt evenwel in tegenspraak te zijn met artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 aangezien dat artikel 2 de Minister van Landbouw bevoegd maakt voor het sanitair beleid inzake dieren wanneer er geen rechtstreekse weerslag is op de menselijke gezondheid, terwijl het genoemde artikel 9 de Minister van Landbouw bevoegd maakt (mits het sluiten van een protocol) voor de uitvoering van de dierengezondheidswet voorzover het regelgeving betreft die wel betrekking heeft op de veiligheid van de voedselketen.

Bijgevolg kan, voor bepalingen die geen betrekking hebben op dierenziektes die rechtstreeks overdraagbaar zijn op de mens, de Minister van Landbouw geen bevoegdheid putten uit artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, dat primeert op artikel 2 van het genoemde protocol, en is het derhalve de Minister van Volksgezondheid die bevoegd moet worden geacht ten aanzien hiervan. Indien zulks niet strookt met de bedoeling van de stellers van het koninklijk besluit van 14 januari 2009, dient dat besluit te worden aangepast.

5.2. Uit het voorgaande volgt dat, in zoverre het ontwerp betrekking heeft op de identificatie in functie van de bestrijding van dierenziekten, met weerslag op de veiligheid van de voedselketen, en waarvoor er rechtsgrond aanwezig is in de dierengezondheidswet, de Minister van Landbouw bevoegd is op grond van het koninklijk besluit van 14 januari 2009.

In zoverre het ontwerp evenwel betrekking heeft op de identificatie in functie van de bestrijding van dierenziekten maar zonder dat er een weerslag is op de veiligheid van de voedselketen, en uit de verklaring van de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever blijkt dat dit het belangrijkste toepassingsveld is van het ontwerp, is de Minister van Volksgezondheid bevoegd.

Het ontwerpbesluit moet bijgevolg mee worden voorgedragen en medeondertekend door deze laatste minister <sup>(6)</sup>.

6. In de ontworpen bepalingen worden subdelegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister verleend. De meeste van die delegaties kunnen worden geacht in overeenstemming te zijn met de beginselen inzake delegaties aan een minister, namelijk dat deze dienen beperkt te zijn tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het ontworpen artikel 10/1 (artikel 10 van het ontwerp) wordt echter aan de minister de bevoegdheid gegeven om een alternatieve identificatiemethode dan de microchip toe te laten. Het lijkt geen regel te betreffen die van bijkomstige of detailmatige aard is. Dergelijke subdelegatie is niet aanvaardbaar. De alternatieve identificatiemethode dient derhalve in het ontwerp zelf te worden omschreven.

7. Volgens de verklaring van de gemachtigde is het de bedoeling dat de identificatie van paardachtigen waarvoor de procedure startte voor 1 juli 2009, nog volgens de nadere regels bepaald in het huidige koninklijk besluit van 16 juni 2005 verder verloopt.

Hieromtrent heeft zij het volgende verklaard:

"Il faut effectivement prévoir une disposition pour les chevaux dont la procédure d'identification a commencé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Le projet d'AR modificatif ne s'applique pas à ces chevaux.

- il faut rajouter un article dans le projet d'AR modificatif qui précise que les mesures modificatives prévues dans cet arrêté ne s'appliquent pas aux chevaux nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et dont la procédure d'identification est en cours à cette date.
- ou un article qui dit que les modifications visées par le projet d'AR modificatif ne s'appliquent qu'aux chevaux identifiés après le 1<sup>er</sup> juillet 2009."

---

<sup>(6)</sup> Het ontworpen artikel 1, 1/, (artikel 1, a) van het ontwerp) dient dan ook beide ministers aan te wijzen als minister bedoeld in het koninklijk besluit van 16 juni 2005.

Er dient bijgevolg in het ontwerpbesluit een overgangsbepaling te worden toegevoegd, die bepaalt dat de procedures tot identificatie van paardachtigen die werden aangevangen voor 1 juli 2009 worden afgehandeld volgens het koninklijk besluit van 16 juni 2005 vóór het werd gewijzigd door het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

#### BIJZONDERE OPMERKING

##### Aanhef

8. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht conform hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                   |                         |
|----------|-------------------|-------------------------|
| de Heren | J. SMETS,         | staatsraad, voorzitter, |
|          | B. SEUTIN,        |                         |
|          | P. BARRA,         | staatsraden,            |
|          | H. COUSY,         | assessoren van de       |
|          | J. VELAERS,       | afdeling Wetgeving,     |
| Mevrouw  | M. VERSCHRAEGHEN, | toegevoegd griffier.    |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 46.521/3  
DU 19 MAI 2009

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 27 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 juin 2005 relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 16 juin 2005 relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale afin de le conformer au règlement (CE) n° 504/2008 de la Commission du 6 juin 2008 portant application des directives 90/426/CEE et 90/427/CEE du Conseil en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés <sup>(1)</sup>.

Le projet entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009, à savoir à la date d'entrée en vigueur du règlement <sup>(2)</sup>.

3.1. La plupart des dispositions en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 17 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

Selon cette disposition, le Roi peut fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels. Il détermine les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire pour être agréées par le ministre, qui a la santé publique dans ses attributions, ainsi que les

---

<sup>(1)</sup> Il s'agit de la directive 90/426/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux conditions de police sanitaire régissant les mouvements d'équidés et les importations d'équidés en provenance des pays tiers, et de la directive 90/427/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant les échanges intracommunautaires d'équidés.

<sup>(2)</sup> Voir l'article 27, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 504/2008.

conditions de leur distribution, enregistrement et emploi. Il détermine le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des animaux, qui sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal. Il peut désigner les associations, agréées en application de l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux, ou d'autres organismes, agréés par le ministre, comme bénéficiaires de ces redevances et les charger de leur perception. Il fixe les conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour être agréés par le ministre.

Pour quelques-unes des dispositions en projet, cet article 17 ne peut toutefois pas servir de fondement juridique. En effet, l'article 17 doit être combiné avec l'article 2 de la loi relative à la santé des animaux, selon lequel cette loi a pour objet de lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux. L'article 17 fait partie du chapitre IV de la loi relative à la santé des animaux, intitulé "Mesures générales tendant à prévenir et à lutter contre les maladies des animaux". Dès lors, pour que ces dispositions en projet puissent trouver un fondement juridique dans l'article 17 précité, il est requis qu'elles portent sur des matières s'inscrivant dans les objectifs de la loi relative à la santé des animaux.

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans l'avis 38.036/3 du 8 février 2005 sur un projet qui est devenu l'arrêté royal précité du 16 juin 2005, il est permis de douter, dès lors, que les dispositions du projet qui ne concernent pas la lutte contre les maladies des animaux, mais bien la sécurité de la chaîne alimentaire, puissent trouver un fondement juridique dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux (ou dans une autre disposition de cette loi). Pour les dispositions qui ne se rapportent pas à l'identification et à l'enregistrement des chevaux, ou seulement en partie, l'article 17 précité, en tout état de cause, ne peut pas non plus constituer le fondement juridique ou ne peut le constituer qu'en partie seulement.

En l'occurrence, il s'agit des articles 4 à 7, 12 *partim*, 14 *partim*, 18 *partim*, 19 *partim* et 21 *partim* du projet. En effet, ces dispositions ne visent pas à lutter contre les maladies des animaux, mais à prévenir la présence de certaines substances administrées dans la viande de chevaux abattus destinés à la consommation humaine, et visent donc la sécurité de la chaîne alimentaire. L'existence éventuelle d'un lien avec les autres règles en matière d'identification et d'enregistrement des chevaux (par exemple du fait qu'il faut

.../...

mentionner certains traitements ou la destination finale de l'animal sur le passeport ou dans la banque de données centrale, ou qu'un délai d'attente est instauré en cas de renouvellement du passeport) ne suffit pas pour que ces dispositions puissent trouver un fondement juridique dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux (ou dans une autre disposition de cette loi). Ainsi qu'on l'a vu, elles n'y trouveraient un fondement juridique que s'il était satisfait à l'article 2 de ladite loi.

Bien que le préambule se réfère également à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, les dispositions précitées du projet, ainsi que le délégué l'a confirmé au demeurant au membre de l'auditorat chargé d'examiner le présent projet d'arrêté, ne trouvent pas non plus de fondement juridique dans cet article, combiné avec une ou plusieurs dispositions spécifiques d'une ou plusieurs lois qui y sont énumérées.

Dès lors, les dispositions concernées (articles 4 à 7, 12 *partim*, 14 *partim*, 18 *partim*, 19 *partim* et 21 *partim*) doivent être distraites du projet.

3.2. Les dispositions qui délèguent des compétences réglementaires au ministre trouvent un fondement juridique complémentaire dans l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux.

3.3. Dans la mesure où il fixe des conditions auxquelles doivent satisfaire les médecins vétérinaires agréés au sens de l'article 4 de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire (article 10, en projet, article 9 du projet), le projet trouve également un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 4, de la loi précitée.

3.4. Dans la mesure où le projet confie des missions à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après: l'AFSCA), il trouve également un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec la loi du 4 février 2000 <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Selon le délégué, il s'agit tant des missions visées à l'article 4, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de cette loi, combiné avec l'article 5, alinéa 2, 13/, de la même loi, que des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de cette loi, 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.

3.5. Le préambule de l'arrêté en projet fait également référence à 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, confirmé par la loi du 19 juillet 2001.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit:

"L'AFSCA contrôle les chevaux présentés dans les abattoirs, sur les marchés et contrôle les chevaux qui quittent le territoire belge afin de leur délivrer un certificat sanitaire (application de la directive 90/426).  
---> concerne les articles 35, 25, 24, 13/2 § 3 du projet de version coordonnée."

L'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, qui mentionne une possibilité de contrôle par l'Agence, et les articles 25 et 35 de l'arrêté royal précité du 16 juin 2005 ne sont toutefois pas modifiés. L'article 13/2, § 3, en projet (article 14 du projet) est une disposition qui est d'ailleurs dépourvue de fondement juridique, et l'arrêté royal du 22 février 2001 ne peut pas non plus y remédier.

L'arrêté royal confirmé du 22 février 2001 ne peut donc pas procurer de fondement juridique au projet.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Conformément à l'article 249, paragraphe 2, du Traité CE, un règlement CE est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsque le règlement laisse une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne sa mise en oeuvre, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne. Les dispositions d'un règlement ne doivent notamment pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice des CE à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement.

.../...

La reproduction de dispositions d'un règlement CE dans un texte de droit interne ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne le requière. Dans un tel cas de figure, il serait judicieux de prévoir une référence à la disposition concernée du règlement, afin que la nature de cette disposition demeure identifiable.

Le projet doit se limiter aux dispositions qui adaptent l'arrêté royal du 16 juin 2005, de sorte que seules subsistent dans cet arrêté les dispositions qui complètent simplement, en droit interne, le règlement (CE) n° 504/2008, pour autant que ce dernier laisse une marge pour ce faire. C'est le cas lorsque le règlement confie une mission déterminée aux États membres ou qu'il leur laisse une possibilité de dérogation ou leur permet de régler eux-mêmes un aspect particulier et lorsqu'il est nécessaire de fixer des modalités d'exécution à cette fin <sup>(4)</sup>.

Il est recommandé en outre que toutes ces dispositions d'exécution se réfèrent chaque fois à la disposition concernée du règlement, de sorte qu'il apparaisse clairement comment l'arrêté en projet doit être lu en combinaison avec le règlement.

Il s'impose de vérifier et de remanier le projet en profondeur sur ce point.

5. Le projet d'arrêté royal est proposé et contresigné par le Ministre de l'Agriculture.

5.1. Les arrêtés royaux doivent être proposés et contresignés par tous les ministres compétents pour les matières sur lesquelles porte l'arrêté concerné. Le présent

---

<sup>(4)</sup> Voir, par exemple, l'article 4, paragraphe 3, du règlement: l'autorité compétente désigne l'organisme émetteur du document d'identification, l'article 5, paragraphe 6, deuxième alinéa, du règlement: par dérogation au règlement, l'État membre peut décider de limiter à six mois la période maximale autorisée pour l'identification des équidés, l'article 11, paragraphes 1 et 2, du règlement: les États membres définissent les qualifications minimales requises pour effectuer l'implantation d'un transpondeur ou désignent la personne ou la profession à laquelle cette intervention peut être confiée, et l'autorité compétente peut autoriser l'implantation du transpondeur à un autre endroit de l'encolure de l'équidé, moyennant respect de certaines conditions.

projet est uniquement proposé et contresigné par le Ministre de l'Agriculture. La question se pose de savoir s'il ne doit pas être également ou exclusivement proposé et contresigné par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions, dès lors que ce dernier est désigné dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (article 1<sup>er</sup>, 9) comme étant le ministre qui est en principe compétent pour l'exécution de cette loi.

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 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.

L'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009 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 <sup>(5)</sup>. Il paraît pouvoir s'en déduire que c'est le Ministre de l'Agriculture qui s'est substitué au ministre qui a la santé publique dans ses attributions en ce qui concerne l'exécution de la loi relative à la santé des animaux, pour autant qu'il s'agisse de règles portant sur la sécurité de la chaîne alimentaire et que le protocole susvisé soit conclu.

Selon l'article 2 du protocole entre le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le Ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture, qui n'est pas daté mais qui, en vertu de son article 6, produit ses effets à partir du 21 décembre 2007, et qui est considéré comme étant le protocole visé à l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, la politique sanitaire des animaux et des plantes est de la compétence exclusive du Ministre de l'Agriculture, sauf lorsqu'il y a un impact direct sur la santé humaine, en particulier les maladies transmissibles directement à l'homme;

---

(5) Cet article dispose également que le Ministre de l'Agriculture exerce la tutelle sur l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et sur le Centre d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques, ce qui n'implique toutefois pas que ce ministre serait compétent pour la réglementation portant exécution de la loi relative à la santé des animaux (voir l'avis 44.185/3 du 11 mars 2008 sur un projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté royal du 23 juin 2008 relatif à des mesures de prévention de l'introduction et de la propagation du feu bactérien (*Erwinia amylovora* (Burr.) Winsl. et al.).

dans ce cas la compétence est alors partagée entre le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de la Santé publique. Le protocole habilite donc le Ministre de l'Agriculture à régler la politique sanitaire en ce qui concerne les animaux pour autant qu'il n'y ait pas d'impact direct sur la santé humaine.

L'article 2 du protocole paraît toutefois être en contradiction avec l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, dès lors que cet article 2 habilite le Ministre de l'Agriculture à régler la politique sanitaire concernant les animaux lorsqu'il n'y a pas d'impact direct sur la santé humaine, alors que l'article 9 précité l'habilite (moyennant la conclusion d'un protocole) à pourvoir à l'exécution de la loi relative à la santé des animaux pour autant qu'il s'agisse d'une réglementation qui, au contraire, concerne la sécurité de la chaîne alimentaire.

Dès lors, pour les dispositions qui ne concernent pas les maladies animales directement transmissibles à l'homme, le Ministre de l'Agriculture ne peut tirer de compétence de l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, qui prévaut sur l'article 2 du protocole précité, et il faut considérer dès lors que c'est le Ministre de la Santé publique qui est compétent pour adopter ces dispositions. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de l'arrêté royal du 14 janvier 2009, il s'impose d'adapter cet arrêté.

5.2. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où le projet concerne l'identification en fonction de la lutte contre les maladies animales qui ont un impact sur la sécurité de la chaîne alimentaire, et où la loi relative à la santé des animaux lui procure un fondement juridique, c'est le Ministre de l'Agriculture qui est compétent en vertu de l'arrêté royal du 14 janvier 2009.

Toutefois, dans la mesure où le projet concerne l'identification en fonction de la lutte contre les maladies animales, mais sans qu'il n'y ait d'impact sur la sécurité de la chaîne alimentaire - et il ressort des déclarations faites à l'auditeur rapporteur par le délégué que c'est en cela que réside essentiellement le champ d'application du projet - c'est le Ministre de la Santé publique qui est compétent.

Il y a donc lieu d'associer ce dernier ministre à la proposition et au contreseing du projet d'arrêté <sup>(6)</sup>.

6. Les dispositions en projet accordent des subdélégations de pouvoirs réglementaires au ministre. On peut considérer que la plupart de ces délégations sont conformes aux principes qui régissent les délégations aux ministres, à savoir qu'elles doivent se limiter à l'adoption de mesures d'ordre accessoire ou secondaire.

Toutefois, l'article 10/1, en projet (article 10 du projet), habilite le ministre à autoriser une méthode d'identification alternative au microchip. Il ne paraît pas s'agir d'une mesure d'ordre accessoire ou secondaire. Pareille subdélégation n'est pas admissible. Dès lors, la méthode d'identification alternative sera inscrite dans le projet lui-même.

7. Selon les déclarations du délégué, les auteurs du projet entendent que l'identification des équidés dont la procédure a commencé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009 se poursuive selon les modalités inscrites dans l'arrêté royal du 16 juin 2005 actuellement en vigueur.

À ce propos, il a fait les déclarations suivantes:

"Il faut effectivement prévoir une disposition pour les chevaux dont la procédure d'identification a commencé avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Le projet d'AR modificatif ne s'applique pas à ces chevaux.

- il faut rajouter un article dans le projet d'AR modificatif qui précise que les mesures modificatives prévues dans cet arrêté ne s'appliquent pas aux chevaux nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et dont la procédure d'identification est en cours à cette date.
- ou un article qui dit que les modifications visées par le projet d'AR modificatif ne s'appliquent qu'aux chevaux identifiés après le 1<sup>er</sup> juillet 2009."

Dès lors, on complétera le projet d'arrêté par une disposition transitoire précisant que les procédures d'identification des équidés entamées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009 seront clôturées conformément à l'arrêté royal du 16 juin 2005 avant sa modification par l'arrêté dont le projet est à l'examen.

---

<sup>(6)</sup> Dès lors, l'article 1<sup>er</sup>, 1/, en projet (article 1<sup>er</sup>, a), du projet) désignera les deux ministres comme ministre au sens de l'arrêté royal du 16 juin 2005.

OBSERVATION PARTICULIÈREPréambule

8. On adaptera le préambule conformément aux observations concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet.

-----

La chambre était composée de

|           |                   |                                             |
|-----------|-------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | J. SMETS,         | conseiller d'État, président,               |
|           | B. SEUTIN,        |                                             |
|           | P. BARRA,         | conseillers d'État,                         |
|           | H. COUSY,         |                                             |
|           | J. VELAERS,       | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | M. VERSCHRAEGHEN, | greffier assumé.                            |

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,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS