

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.671/3
VAN 28 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 11 augustus 2010 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 8 oktober 2010, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen", 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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Zoals in het opschrift van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt aangegeven, strekt dit ertoe een identificatie- en registratieregeling voor runderen vast te stellen. Met het ontworpen besluit wordt de uitvoering beoogd van de titels I en III van verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad, alsmede van de maatregelen ter uitvoering van deze verordening, vervat in verordening (EG) nr. 494/98 van de Commissie van 27 februari 1998 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad wat de toepassing van de minimale administratieve sancties in het kader van de identificatie- en registratieregeling voor runderen betreft, verordening (EG) nr. 911/2004 van de Commissie van 29 april 2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad

.../...

wat betreft oormerken, paspoorten en bedrijfsregisters, verordening (EG) nr. 644/2005 van de Commissie van 27 april 2005 tot goedkeuring van een in verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad bedoeld speciaal identificatiesysteem voor runderen die voor culturele en historische doeleinden worden gehouden op erkende bedrijven, en beschikking 2006/28/EG van de Commissie van 18 januari 2006 betreffende de verlenging van de maximumtermijn voor de aanbrenging van oormerken bij bepaalde runderen.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat definities en hoofdstuk II een aantal algemene bepalingen. Hoofdstuk III heeft betrekking op de taken die worden gedelegeerd aan erkende verenigingen ¹. Hoofdstuk IV heeft betrekking op de registratie van de veehouders, de veehouderijen en de beslagen. Hoofdstuk V bevat bepalingen inzake de bestelling, de levering en het beheer van de identificatiemiddelen en de voorwaarden en de procedure voor de erkenning van identificatiemiddelen door de minister. Hoofdstuk VI regelt het identificeren van runderen en hoofdstuk VII de registratie van runderen in Sanitel, waaronder de afgifte van een paspoort. Hoofdstuk VIII bevat bepalingen inzake het bedrijfsregister. Hoofdstuk IX regelt aspecten van het verhandelen van runderen die te maken hebben met de identificatie en de registratie. Hoofdstuk X bevat bijzondere bepalingen voor de vleeskalverhouderij ². Hoofdstuk XI bevat twee "overige bepalingen". Hoofdstuk XII voorziet in een aantal sancties. Hoofdstuk XIII bevat een afwijkende bepaling in verband met het verblijf van een rund in een diergeneeskundige praktijk of kliniek.

¹Dit zijn verenigingen erkend met toepassing van het koninklijk besluit van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren (artikel 1, 27/, van het ontwerp).

²Afdeling 2 van hoofdstuk X bepaalt de voorwaarden voor het verkrijgen van een toelating om de activiteit van vleeskalverhouderij uit te oefenen. Die afdeling staat los van de identificatie- en registratieregeling.

Hoofdstuk XIV bevat opheffingsbepalingen. Dit geldt in de eerste plaats voor het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen, met uitzondering van artikel 34, en voor het koninklijk besluit van 19 december 1990 betreffende de identificatie van runderen. Voorts worden ook een reeks ministeriële besluiten opgeheven, die uitvoering geven aan de twee genoemde koninklijke besluiten.

Hoofdstuk XV ten slotte strekt tot wijziging van een aantal koninklijke en ministeriële besluiten. De wijzigingen van het koninklijk besluit van 6 december 1978 betreffende de bestrijding van de runderbrucellose, het koninklijk besluit van 16 december 1991 betreffende de bestrijding van de runderleucose en het koninklijk besluit van 17 oktober 2002 betreffende de bestrijding van rundertuberculose zijn grotendeels aanpassingen ten gevolge van de ontworpen identificatie- en registratieregeling. Daarnaast wordt ook voorzien in de wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, waarbij de wijziging van artikel 17, § 1, van dat besluit een breder toepassingsgebied heeft dan runderen. Ten slotte wordt voorzien in de wijziging van het ministerieel besluit van 29 januari 1998 tot uitvoering van het artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen en het ministerieel besluit van 8 augustus 2008 tot vaststelling van de bijzondere modaliteiten voor een melding met het oog op registratie of een aanvraag voor toelating en/of erkenning bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt grotendeels rechtsgrond in de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, meer bepaald in de artikelen 15, 1/ en 2/, 17, 18, 18bis en 29.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt tevens melding gemaakt van artikel 8, 1/ (lees: 8, eerste lid, 1/), van deze wet. Deze bepaling behoort tot hoofdstuk III van de wet ("Bijzondere maatregelen ter voorkoming en ter bestrijding van bepaalde

.../...

dierenziekten"). Artikel 6, § 1, van de wet bepaalt dat de Koning de dierenziekten aanwijst die onder de toepassing van dit hoofdstuk vallen. Hieruit kan worden afgeleid dat artikel 8, eerste lid, 1/, van de wet rechtsgrond biedt voor bepalingen die de bestrijding van welbepaalde dierenziekten tot doel hebben. De aandacht moet erop gevestigd worden dat dit voor slechts enkele bepalingen van het ontworpen besluit het geval is ³.

5. Hoofdstuk XII van het ontwerp (artikelen 40 tot 42) heeft als opschrift "Sancties". Artikel 40 houdt een verbod in op de afvoer van alle runderen vanaf een bedrijf waar voor meer dan 20 % van de runderen niet volledig aan de identificatie- en registratievoorschriften is voldaan. Artikel 41 bepaalt dat, wanneer is vastgesteld dat runderen op frauduleuze wijze geïdentificeerd, hermerkt of geregistreerd zijn, ze worden afgemaakt met het oog op hun vernietiging. Artikel 42 bepaalt dat het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: Agentschap) aan de verantwoordelijke tijdelijk de bevoegdheid tot het identificeren of het hermerken van runderen kan ontfagen, indien deze het identificeren en het registreren niet, onvolledig of onjuist uitvoert, of indien blijkt dat hij herhaaldelijk niet handelt in overeenstemming met de bepalingen van het ontworpen besluit.

5.1. Voor wat betreft de rechtsgrond voor die bepalingen dient in de eerste plaats vastgesteld te worden dat sancties het voorwerp uitmaken van hoofdstuk VI van de dierengezondheidswet (zie het opschrift van dat hoofdstuk). Artikel 27, § 1, van die wet bepaalt dat overtredingen van die wet en de besluiten tot uitvoering ervan, het voorwerp uitmaken van strafrechtelijke vervolgingen of administratieve geldboeten.

De dierengezondheidswet bevat echter geen machtiging aan de Koning om, naast de in die wet geregelde administratieve geldboeten, andere administratieve sancties op te leggen.

³Artikel 8, eerste lid, 1/, van de dierengezondheidswet kan meer bepaald rechtsgrond bieden aan de artikelen 45 tot 58 van het ontworpen besluit, die wijzigingen aanbrengen in drie koninklijke besluiten die betrekking hebben op de bestrijding van runderbrucellose, runderleucose en rundertuberculose.

5.2. De vraag rijst of de artikelen 40 tot 42 van het ontworpen besluit rechtsgrond kunnen vinden in andere bepalingen van de diergezondheidswet. Het antwoord op die vraag hangt af van de kwalificatie van de daarin bedoelde maatregelen. Enkel indien het mogelijk is die maatregelen te beschouwen als andere maatregelen dan administratieve sancties, kan eventueel een rechtsgrond gevonden worden in andere wetsbepalingen.

In dit verband verklaart de gemachtigde dat de maatregelen bedoeld in hoofdstuk XII van het ontwerp te beschouwen zijn als maatregelen om het systeem "sluitend" te maken. Volgens hem kan de rechtsgrond daarvoor gevonden worden in artikel 17 van de diergezondheidswet ("De Koning kan de regelen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen bepalen"). Bij nader inzien geeft de gemachtigde er de voorkeur aan om het opschrift van hoofdstuk XII van het ontwerp ("Sancties") te vervangen door "Maatregelen". Daarmee zou nauwer aangesloten worden bij de terminologie van artikel 22 van verordening (EG) nr. 1760/2000. De gemachtigde wijst er ook nog op dat in die laatste bepaling, en ook in verordening (EG) nr. 494/98 van de Commissie van 27 februari 1998 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad wat de toepassing van de minimale administratieve sancties in het kader van de identificatie- en registratieregeling voor runderen betreft⁴, de twee termen ("maatregel" en "sanctie") door elkaar gebruikt worden.

Artikel 22, lid 1, van verordening (EG) nr. 1760/2000 bepaalt dat de lidstaten de nodige "maatregelen" nemen om de naleving van die verordening te garanderen (waaronder het uitvoeren van controles), en dat de door een lidstaat aan een veehouder opgelegde "sancties" in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Er wordt bovendien gepreciseerd dat een sanctie in voorkomend geval kan inhouden dat de verplaatsingen van dieren naar of van het bedrijf van de betrokken houder worden beperkt. De Europese Commissie heeft daarenboven "minimale" administratieve sancties op het niet-naleven van verordening (EG) nr. 1760/2000 vastgesteld in de genoemde

⁴Luidens artikel 24 van verordening (EG) nr. 1760/2000 wordt verordening (EG) nr. 820/97 ingetrokken (lees: opgeheven) en gelden verwijzingen naar verordening (EG) nr. 820/97 als verwijzingen naar verordening (EG) nr. 1760/2000, volgens de in bijlage bij die laatste verordening gevoegde concordantietabel.

verordening (EG) nr. 494/98. De bedoelde administratieve sancties bestaan in beperkingen op de verplaatsing van dieren van en naar het bedrijf, de vernietiging van dieren, en de schorsing of weigering van afgifte van paspoorten voor dieren. Behalve voor wat betreft de laatstgenoemde sanctiemogelijkheid, zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verplicht om de in verordening (EG) nr. 494/98 bepaalde sancties toe te passen.

Volgens de gemachtigde heeft artikel 40 van het ontwerp tot doel nader te bepalen wat bij de toepassing van artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 494/98 moet worden begrepen onder een beperking op de verplaatsing van de dieren van en naar het bedrijf. De maatregelen vervat in de artikelen 41 en 42 van het ontwerp zijn volgens de gemachtigde eigen bepalingen, die niet in verband staan met verordening (EG) nr. 494/98.

Artikel 40 van het ontwerp moet inderdaad beschouwd worden als een concretisering van artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 494/98. Zowel de laatste bepaling van de verordening als artikel 40 van het ontwerp hebben betrekking op het geval waarin op een bedrijf voor meer dan 20 % van de dieren niet volledig aan de identificatie- en registratievoorschriften is voldaan. Nu uit het opschrift van de verordening en uit de aanhef ervan blijkt dat de beperking op de verplaatsing van de dieren uitdrukkelijk is bedoeld als een "administratieve sanctie", kan die maatregel moeilijk anders gekwalificeerd worden. Voor artikel 40 lijkt er dan ook geen rechtsgrond in de diergezondheidswet te zijn.

Zoals reeds opgemerkt, bepaalt artikel 41 van het ontwerp dat, wanneer is vastgesteld dat runderen op frauduleuze wijze geïdentificeerd, hermerkt of geregistreerd zijn, ze worden afgemaakt met het oog op vernietiging. Die verplichting geldt echter niet als een operator de identiteit kan aantonen. Volgens de gemachtigde gebeurt de afmaking omdat de volksgezondheid in een dergelijk geval niet gewaarborgd is. Het dier kan immers door contacten die niet kunnen worden achterhaald, drager zijn van of besmet zijn met ziekten die de consument (via vlees) kunnen bedreigen. De gemachtigde is van oordeel dat het dan ook om een maatregel gaat (als bedoeld in artikel 17 van de diergezondheidswet), niet om een "sanctie". Hij stelt echter ook vast dat de vernietiging van de betrokken "producten", in geval van een gevaar voor de volksgezondheid, al wordt opgelegd bij de artikelen 6, § 3, en 8, tweede lid, 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 ⁵. In die omstandigheden meent de gemachtigde dat artikel 41 uit het ontwerp kan worden weggelaten. Het is dan ook niet nodig om een verder onderzoek te doen naar de rechtsgrond voor die bepaling.

De maatregel bedoeld in artikel 42 kan niet onmiddellijk in verband gebracht worden met één van de administratieve sancties bedoeld in verordening (EG) nr. 494/98. Die maatregel kan eventueel beschouwd worden als een onderdeel van de regeling inzake de identificatie van de dieren. Indien de desbetreffende bepaling ook nog zou worden ondergebracht in hoofdstuk VI ("Het identificeren van een rund"), en niet in een hoofdstuk met als opschrift "Sancties", zou ze beschouwd kunnen worden als een maatregel genomen ter uitvoering van artikel 17 van de dierengezondheidswet, en zou ze dus in die bepaling rechtsgrond kunnen vinden.

5.3. Naar aanleiding van de vragen om uitleg over de bepalingen van hoofdstuk XII van het ontwerp, heeft de gemachtigde laten weten dat het hem wenselijk voorkomt om in dat hoofdstuk een artikel in te voegen waarbij artikel 3 van verordening (EG) nr. 494/98 geconcretiseerd zou worden. Het genoemde artikel 3 voorziet in de mogelijkheid van schorsing of weigering van de afgifte van paspoorten. De gemachtigde wijst erop dat op dit ogenblik in deze mogelijkheid wordt voorzien in artikel 6 van het ministerieel besluit van 22 april 1998 houdende uitvoeringsbepalingen van administratieve sancties in het kader van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen. Dat ministerieel besluit van 22 april 1998 wordt weliswaar opgeheven, maar het is in feite nog steeds de bedoeling om in de bedoelde mogelijkheid te voorzien. Daarom stelt de gemachtigde voor om in hoofdstuk XII, met als nieuw opschrift "Maatregelen", een artikel in te voegen, dat zou luiden als volgt:

"Indien een houder de in artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1760/2000 bedoelde kosten niet betaalt, wordt de afgifte van paspoorten door de vereniging voor die houder geschorst of geweigerd."

⁵Het koninklijk besluit van 22 februari 2001 is bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001.

Voor een dergelijke bepaling geldt *mutatis mutandis* evenwel dezelfde opmerking als die welke is gemaakt in verband met artikel 40 van het ontwerp (opmerking 5.2). Ook voor het door de gemachtigde voorgestelde nieuwe artikel zou er geen rechtsgrond zijn.

5.4. De conclusie is dat er geen rechtsgrond is voor artikel 40 van het ontwerp, dat een verder onderzoek naar de rechtsgrond van artikel 41 overbodig is (nu dat artikel uit het ontwerp kan worden weggelaten), en dat er voor artikel 42 een rechtsgrond is in artikel 17 van de dierengezondheidswet, mits duidelijk gemaakt wordt dat de in artikel 42 bedoelde maatregel niet opgevat is als een administratieve sanctie.

Om te voorzien in een systeem van andere administratieve sancties dan de administratieve geldboete, zou de dierengezondheidswet moeten worden gewijzigd.

6. De artikelen 59 en 60 van het ontwerp strekken ertoe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Het gaat meer bepaald om wijzigingen van de bepalingen in verband met de registratie van activiteiten (artikel 59) en in verband met de toelating van een inrichting (artikel 60). Die wijzigende bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 3bis, eerste lid, 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, dat werd bekrachtigd bij wet van 19 juli 2001. Luidens het genoemde artikel 3bis, eerste lid, kan de uitoefening van elke activiteit die valt onder de controlebevoegdheid van het Agentschap, onverminderd de bepalingen vervat in de wetten beoogd bij artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, worden onderworpen aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring, afhankelijk van de voorwaarden en "modaliteiten" door de Koning bepaald.

Dat artikel 3bis, eerste lid, vormt mede rechtsgrond voor de artikelen 5 tot 9 van het ontworpen besluit, die bepalingen bevatten met betrekking tot de registratie van de veehouders, de veehouderijen en de beslagen (zie ook bijlage I, punt 5, bij het

koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen), en rechtsgrond voor artikel 37 van het ontworpen besluit, dat de voorwaarden bepaalt voor het verkrijgen van een toelating om de activiteit van vleeskalverhouderij uit te oefenen (zie ook bijlage III, punt 11, bij hetzelfde koninklijk besluit) ⁶.

Artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 vormt voorts de wettelijke rechtsgrond voor bepaalde onderdelen van de artikelen vervat in afdeling 5 van hoofdstuk XV van het ontwerp (artikelen 61 tot 64). Bij die artikelen wordt voorzien in wijzigingen van het ministerieel besluit van 29 januari 1998 tot uitvoering van het artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen. Zoals hierna zal worden uiteengezet, is de gemachtigde van oordeel dat de artikelen 61, 63 en 64 beter worden weggelaten, maar dat artikel 62 (dat een loutere opheffingsbepaling is) moet worden behouden (opmerking 15). Artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 vormt met name voor sommige van de opheffingen bepaald in artikel 62 de rechtsgrond.

Artikel 65 van het ontwerp ten slotte voorziet in de wijziging van het ministerieel besluit van 8 augustus 2008 tot vaststelling van de bijzondere modaliteiten voor een melding met het oog op registratie of een aanvraag voor toelating en/of erkenning bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Ook voor die bepaling vormt artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 de rechtsgrond. Artikel 65 is echter ook een bepaling die volgens de gemachtigde uit het ontwerp kan worden weggelaten (zie zelfde opmerking 15).

In de aanhef moet, gelet op al het voorgaande, verwezen worden naar het genoemde artikel 3*bis*, eerste lid.

⁶Zie in verband met artikel 37 van het ontwerp evenwel opmerking 23 hierna.

7. Volgens de gemachtigde heeft het ontwerp betrekking op de zogenaamde gewone opdrachten van het Agentschap, meer bepaald de opdracht bedoeld in artikel 4, § 3, 4/, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (integratie van en uitwerking van traceer- en identificatiesystemen van de voedselproducten en hun grondstoffen in de voedselketen, en de controle daarop). De bepalingen die opdrachten toekennen aan het Agentschap vinden dan mede rechtsgrond in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de genoemde wet van 4 februari 2000, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, 13/, van dezelfde wet en met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet).

Ook die laatste bepalingen moeten in de aanhef vermeld worden.

8. In de aanhef wordt artikel 4, § 5, van de genoemde wet van 4 februari 2000 vermeld.

Luidens het eerste lid van de genoemde paragraaf bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, binnen het raam van de bevoegdheden van het Agentschap de taken waarvoor het Agentschap zich kan laten bijstaan door derden of die het Agentschap door derden kan laten verrichten, en bepaalt hij de eraan verbonden voorwaarden.

Volgens de gemachtigde vormt deze bepaling de rechtsgrond voor artikel 4 van het ontworpen besluit en alle bepalingen waarbij taken in het kader van de identificatie- en registratieregeling worden toevertrouwd aan de verenigingen, zijnde verenigingen tot bestrijding van dierenziekten als bedoeld in artikel 3 van de dierengezondheidswet en het koninklijk besluit van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren. Hij wijst er met name op dat de identificatie en de registratie van de runderen volledig aan die verenigingen is gedelegeerd. Dit gaat verder dan de "samenwerking" die bedoeld is in artikel 3 van de dierengezondheidswet.

Met die zienswijze kan worden ingestemd. Artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 is dan ook terecht in de aanhef vermeld.

.../...

9. Artikel 58 van het ontwerp voorziet in wijzigingen van artikel 29 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2002 betreffende de bestrijding van rundertuberculose. Dat artikel 29 heeft betrekking op de vergoeding van de kosten van de tuberculinaties die met toepassing van het genoemde besluit worden uitgevoerd. In beginsel zijn die kosten ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

Naar aanleiding van een vraag met betrekking tot artikel 58, verklaart de gemachtigde dat het artikel mag worden geschrapt omdat het geen verband houdt met de identificatie- en registratieregeling (zie opmerking 14).

Zo artikel 58 toch behouden zou blijven, zou artikel 4, 1/, van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, eveneens als rechtsgrond moeten worden beschouwd.

VORMVEREISTEN

10. Zoals hierna zal blijken, stelt de gemachtigde een aantal wijzigingen aan het ontwerp voor, waaronder een substantiële wijziging wat betreft de identificatie van vleeskalveren. Over deze wijzigingen dient een nieuw overleg met de gewestregeringen plaats te vinden (artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

ALGEMENE OPMERKINGEN

11. Het ontwerp strekt, zoals opgemerkt, tot uitvoering van een aantal verordeningen van de Europese Unie.

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een 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 Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening.

Het overnemen van bepalingen van een EU-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 ("overeenkomstig [of: onverminderd] artikel ... van verordening ...") het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

Hierna wordt gewezen op een aantal gevolgen die, met betrekking tot het voorliggende ontwerp, voortvloeien uit de rechtstreekse toepasselijkheid van EU-verordeningen.

11.1. Artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1760/2000 bepaalt dat elke lidstaat, overeenkomstig titel I van die verordening, een identificatie- en registratieregeling voor runderen vaststelt. De verordening bevat daarover zelf een aantal regels, maar vereist daarnaast dat de lidstaten bepaalde aspecten regelen, zoals het goedkeuren van de oormerken, het bepalen van de termijnen waarbinnen oormerken moeten worden aangebracht, het toekennen van een identificatiecode, het vaststellen van de wijze waarop de oormerken aan de bedrijven worden toegekend, verdeeld en bij de dieren aangebracht, het opzetten van een gecomputeriseerd gegevensbestand, het vaststellen van de vorm van het bedrijfsregister en van de periode gedurende dewelke het ter beschikking van de bevoegde autoriteit moet worden gehouden, het aanwijzen van de autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de verordening, enzovoorts.

De verordening vereist met andere woorden een relatief gedetailleerde interne uitvoeringsregeling. Dit neemt niet weg dat het ontworpen besluit, dat in die uitvoering wil voorzien, moet worden gelezen in samenhang met titel I van verordening (EG) nr. 1760/2000 en met de verordeningen en de beschikking die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt echter zonder meer dat elk rund wordt geïdentificeerd en geregistreerd "overeenkomstig de bepalingen

van dit besluit". Het ontwerp is daarenboven geschreven als een op zichzelf staande regeling, waarin geen uitdrukkelijk verband wordt gelegd met de eveneens (uit zichzelf) relevante verordeningen en relevante beschikking. Een en ander zou de indruk kunnen wekken dat het volstaat rekening te houden met de bepalingen van het ontworpen besluit. Dat is natuurlijk niet het geval. Zo moet het oormerk bijvoorbeeld niet alleen beantwoorden aan de criteria bepaald in bijlage I bij het ontwerp (artikel 13, tweede lid, van het ontwerp), maar ook aan die welke zijn bepaald in verordening (EG) nr. 911/2004. Zo ook worden de gegevens die vervat moeten zijn in het bedrijfsregister, niet enkel in artikel 29, § 1, van het ontwerp, maar ook in artikel 8 van verordening (EG) nr. 911/2004 bepaald.

Om van dit alles blijk te geven, zou het ontwerp best in artikel 2, § 1 (of in een eerste artikel) bepalen dat de bepalingen van het ontworpen besluit gelden onverminderd het bepaalde in verordening (EG) nr. 1760/2000, verordening (EG) nr. 494/98, verordening (EG) nr. 911/2004, verordening (EG) nr. 644/2005 en beschikking 2006/28/EG. Eventueel kan dit nog worden aangevuld met specifieke "onverminderd"-verwijzingen in de betrokken artikelen van het ontwerp.

11.2. Sommige bepalingen van het ontwerp stellen een regel die reeds voortvloeit uit de verordeningen. In dat geval dient, om te vermijden dat de indruk ontstaat dat de verplichting autonoom door de Koning wordt ingesteld, en later ook door hem zou kunnen worden gewijzigd, een verwijzing naar de betrokken verordeningsbepaling te worden ingevoegd.

Zo zou bijvoorbeeld in artikel 19, § 1, van het ontwerp bepaald kunnen worden dat de daarin opgenomen verplichting geldt "overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening (EG) nr. 1760/2000", zou in de artikelen 22, §§ 2 en 3, en 28, § 2, van het ontwerp op dezelfde manier verwezen kunnen worden naar artikel 6, lid 4, van dezelfde verordening, en in artikel 29, § 1, van het ontwerp naar artikel 7, lid 1, eerste streepje, van dezelfde verordening.

11.3. De bepalingen van het ontwerp moeten afgestemd zijn op die van de verordeningen. Dit is niet steeds het geval.

11.3.1. Zo worden in het ontwerp de termen "verantwoordelijke" en "veehouder" gebruikt (zie de definities in artikel 1, 18/ en 19/, van het ontwerp), terwijl verordening (EG) nr. 1760/2000 de term "houder" gebruikt (zie de definitie in artikel 2, derde streepje, van de verordening).

Volgens de gemachtigde komt de term "verantwoordelijke" in het ontwerp overeen met de term "houder" in de verordening. De term "verantwoordelijke", in het ontwerp op dezelfde wijze gedefinieerd als in artikel 1, 8, van de dierengezondheidswet, is een algemene term. De term "veehouder" verwijst naar een subgroep binnen die van de "verantwoordelijken". In het ontwerp worden de algemene en de specifieke term duidelijk onderscheiden (zie bijvoorbeeld artikel 2, § 2, eerste en tweede lid; artikel 22, § 2 en § 3). De term "houder" in de verordening laat dit onderscheid niet toe, en is om die reden niet gebruikt.

De uitleg van de gemachtigde overtuigt de Raad van State niet. Om te beginnen is er een verschil tussen de "houder" in de verordening (persoon die "permanent of tijdelijk" verantwoordelijk is voor de dieren) en de "verantwoordelijke" in het ontwerp (persoon die "gewoonlijk" over de runderen beheer en toezicht uitoefent). Het zou beter zijn om, zoals in de verordening, de term "houder" te gebruiken, in de zin van de verordening. Mits aanpassing van de definitie van het begrip "veehouder" (verwijzing naar de "houder" in plaats van naar de "verantwoordelijke"), kan de term "veehouder" behouden blijven.

11.3.2. Een ander voorbeeld van een verschil tussen het ontwerp en een verordening wordt geboden door artikel 18 van het ontwerp. Daarin wordt bepaald dat elk (uit een derde land) ingevoerd rund geïdentificeerd moet worden door de vereniging. Deze bepaling houdt geen rekening met artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1760/2000, dat bepaalt dat het dier niet hoeft te worden geïdentificeerd indien het bedrijf van bestemming een slachthuis is in de lidstaat waar de bij richtlijn 91/496/EEG van de Raad van 15 juli 1991 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor dieren uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht en tot wijziging van de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 90/675/EEG vastgestelde controles zijn verricht en indien het dier binnen twintig dagen na de controles wordt geslacht.

De gemachtigde verklaart in dit verband dat uit artikel 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 1760/2000 voortvloeit dat fok- en gebruiksdieren ingevoerd uit

derde landen ⁷ in België geïdentificeerd moeten worden (een oormerk moeten krijgen) en geregistreerd moeten worden (eerste alinea), maar dat die verplichting niet geldt voor slachtdieren (tweede alinea). Hij stelt voor om in artikel 18 van het ontwerp te preciseren dat de daarin bedoelde verplichting enkel geldt voor "fok- en gebruiksdieren" ingevoerd uit een derde land.

Het verdient inderdaad aanbeveling om voor de duidelijkheid de voorgestelde precisering aan te brengen. Een alternatief zou erin kunnen bestaan om in artikel 18 van het ontwerp te preciseren dat de daarin bedoelde verplichting geldt, "onverminderd artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1760/2000".

11.4. In verordening (EG) nr. 1760/2000 worden de termen "intracommunautaire handelsverkeer" en "invoer uit derde landen" gebruikt, in het ontwerp de termen "handelsverkeer" en "invoer". Hierop gewezen, heeft de gemachtigde voorgesteld om de volgende definities toe te voegen aan artikel 1 van het ontwerp:

- "handelsverkeer: intracommunautair handelsverkeer tussen lidstaten";
- "invoer: de invoer vanuit een derde land";
- "lidstaat: land dat deel uitmaakt van de Europese Unie";
- "derde land: land dat geen lidstaat is".

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

11.5. Artikel 21, § 2, vijfde lid, derde streepje, van het ontwerp laat de verantwoordelijke een termijn van dertig dagen om de definitieve bewijzen te leveren van de identiteit van een rund (bij verlies of onleesbaarheid van beide identificatiemiddelen), zo niet wordt het rund afgemaakt op kosten van de verantwoordelijke.

Artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 494/98 laat slechts een termijn van twee werkdagen.

⁷Voor runderen ingevoerd uit lidstaten van de Europese Unie, ongeacht of het fok- en gebruiksdieren dan wel slachtdieren zijn, geldt zowel in de verordening (artikel 4, lid 4, van verordening (EG) nr. 1760/2000) als in het ontwerp (artikel 19, § 1) de verplichting om het oorspronkelijke oormerk te behouden.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat een veehouder onmogelijk binnen twee werkdagen het vereiste bewijs kan leveren. Het is gebruikelijk een DNA-onderzoek te laten uitvoeren en dat duurt al meer dan een week. De stellers van het ontwerp interpreteren de bepaling uit de verordening dan ook in die zin dat het initiatief tot bewijsvoering binnen twee werkdagen door de veehouder genomen moet worden. Uitgaande van die interpretatie wordt in het ontwerp een termijn van dertig dagen bepaald voor het eigenlijke leveren van de definitieve bewijzen. De gemachtigde voegt eraan toe dat thans binnen de Europese Commissie nagegaan wordt of de niet-realistische bepaling van de verordening niet geschrapt kan worden en of de maatregel niet overgelaten kan worden aan de keuze van de lidstaten.

De Raad van State kan begrip opbrengen voor het standpunt van de stellers van het ontwerp. Het blijft echter een feit dat artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 494/98 rechtstreeks toepasselijk is, zodat het ontwerp, strikt genomen, geen langere termijn kan bepalen.

11.6. Hoofdstuk X van het ontwerp bevat een speciale regeling voor vleeskalveren gehouden op een vleeskalverhouderij. Volgens de gemachtigde wordt toepassing gemaakt van artikel 6, lid 3, eerste streepje, van verordening (EG) nr. 1760/2000. Op grond van die bepaling kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden afwijken van de regeling in verband met de afgifte van een paspoort voor dieren en van de bepaling dat dieren bij (alle) verplaatsingen vergezeld moeten zijn van het paspoort.

Het genoemde artikel 6, lid 3, eerste streepje, van de verordening bepaalt dat een paspoort in elk geval nodig blijft voor dieren die bestemd zijn voor het intracommunautaire handelsverkeer en dat dieren bij verplaatsing naar het grondgebied van een andere lidstaat vergezeld moeten zijn van het paspoort. Het ontwerp bevat geen bepalingen in verband met de toepassing van die regeling.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde voorgesteld om het ontwerp aan te vullen met een bepaling naar luid waarvan, overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste streepje, van verordening (EG) nr. 1760/2000, een paspoort moet worden aangevraagd door de verantwoordelijke voor dieren die bestemd zijn voor het intracommunautaire handelsverkeer, en dieren bij verplaatsing van het grondgebied van de betrokken lidstaat

naar het grondgebied van een andere lidstaat steeds vergezeld moeten gaan van het paspoort.

Het ontwerp zou inderdaad in die zin kunnen worden aangevuld.

12. Bij artikel 4 van het ontwerp wordt aan de verenigingen opgelegd om procedures en instructies vast te stellen, in gezamenlijk overleg; die procedures en instructies moeten worden goedgekeurd door het Agentschap en bekendgemaakt op de websites van de verenigingen. Ook in artikel 3 van het ontwerp wordt naar de door het Agentschap goedgekeurde procedures en instructies verwezen.

De gemachtigde verklaart dat dergelijke procedures en instructies al lang bestaan. Ze zijn per diersoort opgesteld, en zijn van vulgariserende aard.

Het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan privaatrechtelijke verenigingen valt moeilijk in overeenstemming te brengen met de algemene principes van het Belgisch publiek recht. De goedkeuring van die regels door een openbare instelling als het Agentschap, verandert daaraan niet veel, temeer daar het Agentschap zelf geen instelling is die rechtstreeks aan de parlementaire controle is onderworpen. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp dienen dan ook in die zin geïnterpreteerd te worden dat met de "procedures en instructies" slechts praktische richtlijnen voor de toepassing van de toepasselijke regelgeving worden bedoeld. Mochten de stellers van het ontwerp bindende regelingen voor ogen hebben, dan zouden zij moeten voorzien in een systeem van goedkeuring ervan door de Koning of, in geval van detailregelingen van technische aard, door de bevoegde minister.

13. Artikel 36, § 3, van het ontwerp bevat een delegatie van bevoegdheid aan "de Minister" ⁸ tot het bepalen van bijzondere "modaliteiten" voor het registreren, verhandelen en verplaatsen van vleeskalveren. Die delegatie is in zeer ruime bewoordingen gesteld.

⁸Zie hierover verder, opmerking 20.

Hierop gewezen en gevraagd wat de stellers van het ontwerp op basis van de delegatie geregeld zouden willen zien, stelt de gemachtigde een aantal nieuwe bepalingen voor, in de volgende zin:

- in artikel 1 zou onder een nieuw 35/ de volgende definitie worden opgenomen:

"35/ Elektronisch paspoort: elektronisch gegevensbestand dat minstens dezelfde gegevens bevat als welke op het identificatiedocument, bedoeld bij punt 20/, gedrukt staan of kunnen vermeld worden";

- artikel 32, tweede lid, zou worden aangevuld met een 7/:

"7/ mag een kalf zonder paspoort verhandeld worden vanaf een verzamelcentrum dat erkend is voor de handel in vleeskalveren naar een vleeskalverhouderij met een vrijstelling zoals bedoeld in artikel 36";

- de paragrafen 2 en 3 van artikel 36 zouden worden vervangen door de volgende paragrafen:

"§ 2. In afwijking op artikel 32, lid 1, mogen vleeskalveren die vallen onder de toepassing van § 1, zonder paspoort verhandeld worden naar vleeskalverhouderijen die de § 1 toepassen, naar verzamelcentra die erkend zijn voor de handel in vleeskalveren of naar een slachthuis.

§ 3. De Minister kan bijzondere modaliteiten bepalen voor het registreren, verhandelen en verplaatsen van vleeskalveren.

§ 3. De veehouder die de vrijstelling heeft zoals bedoeld in § 1, is verplicht:

a) om op ieder moment in het bezit te zijn van het elektronisch paspoort;
b) om:

i) de gegevens zoals bedoeld in artikel 7, punt 1, 2^e streepje van voornoemde Verordening (EG) 1760/2000 en bedoeld bij artikels 22, 23 en 31 van dit besluit met behulp van het elektronisch paspoort op een geïnformatiseerde wijze aan te leveren aan SANITEL,

ii) een elektronisch paspoort op een geïnformatiseerde wijze te verzenden naar de overnemer, ten laatste op het moment dat het vleeskalf bij deze overnemer aankomt.

§ 4. De verzamelcentra die erkend zijn voor de handel in vleeskalveren en die:
a) kalveren aanleveren aan de bij § 1 bedoelde vleeskalverhouderijen:

i) houden de paspoorten in op het ogenblik van het verzamelen op het erkende verzamelcentrum en maken deze binnen de 7 dagen over aan de verenigingen,

ii) stellen ter vervanging van de paspoorten en met behulp van SANITEL elektronische paspoorten ter beschikking van de

.../...

- overnemer, ten laatste op het moment dat het vleeskalf bij deze overnemer aankomt;
- b) vleeskalveren verhandelen vanaf de bij § 1 bedoelde vleeskalverhouderijen, zijn steeds in het bezit van het elektronisch paspoort dat zij overmaken aan de overnemer van vleeskalveren waarmee zij handelen, ten laatste op het moment dat het vleeskalf bij deze overnemer aankomt.

§ 5. Dit artikel treedt in werking op 1 juli 2011 (datum nog in detail te berekenen)."

De Raad van State gaat ervan uit dat de eerste paragraaf 3 op een vergissing berust, en dat die paragraaf moet worden geschrapt. Indien dat inderdaad het geval is, worden de bezwaren tegen een te ruime delegatie van bevoegdheid aan de minister opgevangen.

De bepaling vervat in paragraaf 5 dient te worden opgenomen in een inwerkingtredingsbepaling die wordt ondergebracht in hoofdstuk XVI (Slotbepalingen), vóór de uitvoeringsbepaling ⁹.

14. Wat betreft de wijzigingen aan de koninklijke besluiten van 6 december 1978 (artikelen 45 tot 52 van het ontwerp), 16 december 1991 (artikel 53 van het ontwerp) en 17 oktober 2002 (artikelen 54 tot 58 van het ontwerp), moet worden vastgesteld dat sommige wijzigingen geen verband houden met de identificatie- en registratieregeling. Zoals door de gemachtigde is uiteengezet, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om sommige artikelen van die koninklijke besluiten "op te kuisen". Dat lijkt echter niet op een consequente wijze te gebeuren. Zo wordt de term "aangenomen dierenarts" in een aantal artikelen van de koninklijke besluiten vervangen door "bedrijfsdierenarts", terwijl andere artikelen van dezelfde koninklijke besluiten, waarin de term "aangenomen dierenarts" ook voorkomt, ongewijzigd worden gelaten.

In het licht van die vaststelling heeft de gemachtigde verklaard dat de artikelen 50, 2/, 53, 2/, en 58 uit het ontwerp mogen worden weggelaten.

⁹*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, nr. 157, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

15. Bij de artikelen 61 tot 65 van het ontwerp worden wijzigingen aangebracht in twee ministeriële besluiten.

Erop gewezen dat de wijziging van een ministerieel besluit bij een koninklijk besluit, hoewel in principe mogelijk, niet aan te raden is, omdat het impliceert dat de gewijzigde bepalingen van het ministerieel besluit naderhand enkel nog bij koninklijk besluit kunnen worden gewijzigd of opgeheven, of minstens dat erdoor onzekerheid kan ontstaan omtrent de juridische aard van de gewijzigde bepalingen of onderdelen ervan, en bijgevolg over de vraag wie die bepalingen kan wijzigen, vervangen of opheffen, heeft de gemachtigde verklaard dat het in die omstandigheden verkieslijk is dat de artikelen 61, 63, 64 en 65 uit het ontwerp worden weggelaten. Artikel 62, waarbij bepalingen uit het erin genoemde ministerieel besluit worden opgeheven, wenst hij te behouden. Het geschetste probleem rijst inderdaad niet bij die laatste bepaling.

16. Wat betreft de niet op te heffen of te wijzigen artikelen van het ministerieel besluit van 29 januari 1998, moet worden opgemerkt dat die bepalingen volgens het opschrift en de aanhef van dat ministerieel besluit thans hun rechtsgrond vinden in artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997. Dat artikel wordt evenwel opgeheven bij artikel 44, § 1, 1/, van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Er dient dan ook voorzien te worden in een passende nieuwe rechtsgrond, die in de plaats kan komen van de op te heffen rechtsgrond. Er dienen met andere woorden in het ontwerp één of meer voldoende precieze delegaties aan de minister te worden opgenomen, die hem machtigen om de niet op te heffen of te wijzigen bepalingen uit het ministerieel besluit vast te stellen. Uiteraard geldt deze opmerking slechts voor zover het, gelet op het voorstel van de gemachtigde tot aanvulling van het ontwerp (opmerking 13), nog de bedoeling is om inderdaad bepalingen van het ministerieel besluit te behouden.

Voor de bepalingen van het ministerieel besluit van 29 januari 1998 die niet handelen over de identificatie en registratie van vleeskalveren ¹⁰, is een delegatie aan de minister eigenlijk niet op haar plaats in het voorliggende ontwerp en wordt ze, voor zover

¹⁰Zie bijvoorbeeld artikel 2, § 2, van het ministerieel besluit van 29 januari 1998, dat handelt over de voorwaarden voor erkenning van een kalververzamelplaats.

aanvaardbaar (dit is indien het zou gaan om technische en bijkomstige preciseringen van bepalingen van een koninklijk besluit op grond van artikel 3*bis* van het reeds genoemde koninklijk besluit van 22 februari 2001), beter elders ondergebracht. Voor artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit (wijze van aanvraag van een erkenning van een kalververzamelplaats) is een delegatie aan de minister reeds voorhanden in artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

17. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat over de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt.

18. De aanhef bevat onder meer een overweging waarin melding wordt gemaakt van de artikelen 11, 13 en 14 van richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens.

Zoals uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt, zijn de artikelen 11, 12 en 13 van de richtlijn omgezet in het koninklijk besluit van 30 april 1999 betreffende de veterinairerechtelijke voorschriften voor het intracommunautair verkeer van runderen en varkens. Het thans voorliggende ontwerp voorziet niet in de omzetting van die bepalingen.

Voorts is met de inhoud van artikel 14, lid 3, C, van die richtlijn rekening gehouden voor de bepaling van de informatie die, volgens artikel 22, § 1, van het ontwerp, bij de geboorte van een rund aan de vereniging moet worden bezorgd. Artikel 14, lid 3, C, van de richtlijn gaat echter over het netwerk van toezicht, en artikel 22, § 1, van het ontwerp heeft daarop geen betrekking. De laatstgenoemde bepaling strekt dan ook niet tot de omzetting van de eerstgenoemde bepaling.

In die omstandigheden kan de verwijzing naar richtlijn 64/432/EEG beter worden weggelaten. De gemachtigde is het hiermee eens.

19. In het huidige drieëntwintigste lid van de aanhef dienen de data van het overleg met de gewestregeringen te worden vermeld.

Artikel 1

20. Een aantal artikelen van het ontwerp bevatten een delegatie van bevoegdheid aan "de Minister". Dit is het geval met de artikelen 14, derde en vierde lid, 15, 25, 29, § 1, en 36, § 3. Er wordt verondersteld, gelet op de uitvoeringsbepaling in artikel 66 van het ontwerp, dat de minister, bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen, wordt bedoeld. Het verdient aanbeveling om in artikel 1 een definitie in die zin van het begrip "minister" op te nemen.

Artikel 13

21. Artikel 13, vierde lid, 7/, van het ontwerp bepaalt dat de leverancier van identificatiemiddelen die een aanvraag doet voor de erkenning van een identificatiemiddel (erkenning die gebeurt door de minister: zie artikel 14, vierde lid, van het ontwerp), bij zijn aanvraag een verklaring voegt waarbij hij zich ertoe verbindt om "bij te dragen in een éénmalige kost per erkenningsdossier aan de verenigingen en in een jaarlijkse kost voor de opvolging van de kwaliteit van verkochte en gebruikte identificatiemiddelen".

Gevraagd naar een toelichting bij die bepaling, heeft de gemachtigde uiteengezet dat aan de leverancier wordt opgelegd zich ertoe te verbinden bepaalde bijdragen te betalen. Die bijdragen zijn volgens de gemachtigde te beschouwen als retributies in de zin van artikel 3, § 1, 12/, van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De in die wetsbepaling bedoelde retributies zijn "de vergoedingen voor prestaties geleverd aan derden". De leveranciers van een identificatiemiddel worden hierbij door de stellers van het ontwerp als "derden" beschouwd. De rechtsgrond voor artikel 13, vierde lid, 7/,

.../...

van het ontwerp zou dan geboden worden door artikel 5 van de genoemde wet van 9 december 2004, naar luid waarvan de Koning het bedrag van onder meer de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 12/, bepaalt. De gemachtigde voegt er nog aan toe dat de in artikel 13, vierde lid, 7/, van het ontwerp bedoelde vergoedingen op dit ogenblik nog niet door enige bepaling zijn geregeld. Hij deelt mee dat het tarief nog moet worden vastgesteld, en dat de desbetreffende bepaling zal worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, of in een nog te ontwerpen koninklijk besluit betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren.

Nu uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat de in artikel 13, vierde lid, 7/, van het ontwerp bedoelde vergoedingen nog niet effectief zijn opgelegd, is het voorbarig om aan de leveranciers op te leggen dat zij zich ertoe verbinden om die vergoedingen te betalen. Artikel 13, vierde lid, 7/, moet dus worden weggelaten.

De Raad van State kan op dit ogenblik uiteraard nog geen advies geven over de nog vast te stellen bepalingen waarbij de bedoelde vergoedingen zullen worden geregeld. Niettemin acht hij het nuttig om al de volgende opmerkingen te maken.

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 gegeven 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 ¹¹. Te dezen kan het door de gemachtigde aangehaalde artikel 5 van de

¹¹Zie bijvoorbeeld, 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, 1956-1957, nr. 244, p. 14. Rdpl. B. PEETERS, "De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet, R.W., 1987-1988, (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), 945 en 949.

wet van 9 december 2004, gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, 12/, van die wet, een wettelijke grondslag bieden voor een regeling waarbij retributies worden opgelegd aan de leveranciers.

In zoverre het de bedoeling is om aan de leveranciers een jaarlijkse vergoeding "voor de opvolging van de kwaliteit van verkochte en gebruikte identificatiemiddelen" op te leggen, vraagt de Raad van State zich evenwel af of die vergoeding nog wel als een retributie kan worden beschouwd. Het lijkt er immers op dat alle leveranciers van erkende identificatiemiddelen eenzelfde bedrag zouden moeten betalen, ongeacht het aantal uren dat aan het onderzoek van hun identificatiemiddel is besteed. Het lijkt bovendien eerder te gaan om een vergoeding voor het uit te oefenen toezicht in het algemeen, en dus niet om een vergoeding voor een jaarlijkse controle van de erkende identificatiemiddelen individueel beschouwd. De jaarlijkse vergoeding lijkt in die omstandigheden dan ook veeleer te moeten worden beschouwd als een belasting. Op grond van artikel 170, § 1, van de Grondwet kan een belasting echter alleen door de wetgever zelf worden geregeld. Artikel 5 van de wet van 9 december 2004 zou dan geen rechtsgrond kunnen bieden voor een regeling bij koninklijk besluit.

Artikel 30

22. Artikel 30, § 3, van het ontwerp bepaalt dat een rund afkomstig uit het handelsverkeer of ingevoerd, waarvan het gezondheidscertificaat als bestemming een veehouderij vermeldt, pas mag worden verhandeld nadat de verantwoordelijke beschikt over een Belgisch identificatiedocument.

Aan de gemachtigde is gevraagd of die bepaling geen belemmering van het handelsverkeer inhoudt. Hij heeft hierop het volgende geantwoord:

"Op basis van artikel 6.1 van [verordening (EG) nr.] 1760/2000 hanteert België als basisprincipe een verplicht systeem van paspoort voor elk rund (artikelen 23 en 24 van het ontwerp).

Dit paspoort kan maar afgeleverd worden na de verplichte registratie van het rund in de nationale databank Sanitel (artikel 7.2 van [verordening (EG) nr.] 1760/2000).

Het is pas na introductie van een rund op de veehouderij dat de registratieprocedure van het dier in Sanitel kan gebeuren.

.../...

Er is dus geen handelsbelemmering, en zeker niet als de bestemming géén veehouderij is, maar [bijvoorbeeld] een handelaarsstal. In het laatste geval gelden de bepalingen van het [koninklijk besluit van] 30 april 1999 [betreffende de veterinaire rechtelijke voorschriften voor het intracommunautair verkeer van runderen en varkens] (...).

De bepaling kan eventueel verduidelijkt worden door ze als volgt aan te vullen:

«§ 3. Een rund afkomstig uit het handelsverkeer of ingevoerd en waarvan het gezondheidscertificaat als bestemming een veehouderij vermeldt, mag pas verhandeld worden vanaf die veehouderij nadat de verantwoordelijke beschikt over een Belgisch identificatiedocument.»

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 37

23. Artikel 37 bepaalt de voorwaarden om een toelating te verkrijgen voor het exploiteren van een vleeskalverhouderij. De bedoelde toelating is die welke, op grond van artikel 3bis van het bij wet bekrachtigde 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, is voorgeschreven bij artikel 3, § 2, en bijlage III, punt 11.1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Artikel 37 houdt geen verband met de identificatie- en registratieregeling voor runderen, die het voorwerp uitmaakt van het ontwerp, en zou beter het voorwerp uitmaken van een ander besluit.

Willen de stellers van het ontwerp dit artikel toch behouden, dan dient te worden gepreciseerd om welke toelating het gaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.671/3
DU 28 SEPTEMBRE 2010

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 11 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 8 octobre 2010, sur un projet d'arrêté royal "établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'établir un système d'identification et d'enregistrement des bovins. L'arrêté en projet vise à pourvoir à l'exécution des titres I et III du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, ainsi que des mesures prises en exécution de ce règlement figurant dans le règlement (CE) n° 494/98 de la Commission du 27 février 1998 arrêtant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil concernant l'application de sanctions administratives minimales dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins, dans le règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation, dans le règlement (CE) n° 644/2005 de la

.../...

Commission du 27 avril 2005 autorisant un système d'identification spécial pour les bovins détenus dans un but culturel et historique dans des locaux agréés conformément au règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil, ainsi que dans la décision 2006/28/CE de la Commission du 18 janvier 2006 concernant la prolongation du délai maximal prévu pour l'apposition de marques auriculaires sur certains bovins.

Le chapitre I^{er} du projet comporte des définitions et le chapitre II un certain nombre de dispositions générales. Le chapitre III concerne les tâches qui sont déléguées aux associations agréées ¹. Le chapitre IV concerne l'enregistrement des éleveurs, des élevages et des troupeaux. Le chapitre V contient des dispositions concernant la commande, la livraison et la gestion des moyens d'identification ainsi que les conditions et la procédure d'agrément des moyens d'identification par le ministre. Le chapitre VI règle l'identification des bovins et le chapitre VII leur enregistrement dans Sanitel, y comprise la délivrance d'un passeport. Le chapitre VIII contient des dispositions relatives au registre d'exploitation. Le chapitre IX règle des aspects de la commercialisation des bovins qui concernent l'identification et l'enregistrement. Le chapitre X contient des dispositions particulières pour l'élevage de veaux d'engraissement ². Le chapitre XI contient deux "dispositions diverses". Le chapitre XII prévoit un certain nombre de sanctions. Le chapitre XIII contient une disposition dérogatoire concernant le séjour d'un bovin dans un cabinet ou une clinique vétérinaire.

Le chapitre XIV contient des dispositions abrogatoires. Elles visent tout d'abord l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémiologie-surveillance des bovins, à l'exception de l'article 34, et l'arrêté royal du 19 décembre 1990 relatif à l'identification des bovins. Sont en outre abrogés une série d'arrêtés ministériels pourvoyant à l'exécution des deux arrêtés royaux précités.

Le chapitre XV, enfin, vise à modifier un certain nombre d'arrêtés royaux et ministériels. Les modifications de l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte

¹Il s'agit des associations agréées en application de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence (article 1^{er}, 27/, du projet).

²La section 2 du chapitre X fixe les conditions d'obtention de l'autorisation pour exercer l'activité d'élevage de veaux d'engraissement. Cette section est sans rapport avec le système d'identification et d'enregistrement.

contre la brucellose bovine, de l'arrêté royal du 16 décembre 1991 relatif à la lutte contre la leucose bovine et de l'arrêté royal du 17 octobre 2002 relatif à la lutte contre la tuberculose bovine sont essentiellement des adaptations résultant du système d'identification et d'enregistrement en projet. En outre, il est également prévu de modifier l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, le champ d'application de la modification de l'article 17, § 1^{er}, n'étant pas limité aux bovins. Enfin, sont modifiés l'arrêté ministériel du 29 janvier 1998 portant exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, [à] l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins ainsi que l'arrêté ministériel du 8 août 2008 fixant les modalités particulières pour une notification en vue d'un enregistrement ou une demande d'autorisation et/ou d'agrément auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve essentiellement son fondement juridique dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, plus précisément dans les articles 15, 1/ et 2/, 17, 18, 18*bis* et 29.

Le préambule de l'arrêté en projet mentionne également l'article 8, 1/ (lire: 8, alinéa 1^{er}, 1/), de cette loi. Cette disposition fait partie du chapitre III de la loi ("Mesures particulières tendant à prévenir et à lutter contre certaines maladies des animaux"). L'article 6, § 1^{er}, de la loi dispose que le Roi désigne les maladies des animaux auxquelles ce chapitre est applicable. Il peut s'en déduire que l'article 8, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi procure un fondement juridique aux dispositions visant la lutte contre des maladies animales déterminées. On notera que ce n'est le cas que pour quelques dispositions de l'arrêté en projet ³.

³L'article 8, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi relative à la santé des animaux peut notamment procurer un fondement juridique aux articles 45 à 58 de l'arrêté en projet qui apportent des modifications à trois arrêtés royaux relatifs à la lutte contre la brucellose, la leucose et la tuberculose bovines.

5. Le chapitre XII du projet (articles 40 à 42) est intitulé "Sanctions". L'article 40 prévoit une interdiction des sorties de tous les bovins d'une exploitation dont pour plus de 20 % des bovins les exigences en matière d'identification et d'enregistrement ne sont pas intégralement respectées. L'article 41 dispose que lorsqu'il est constaté que des bovins ont fait l'objet d'une identification, d'un marquage ou d'un enregistrement frauduleux, ils doivent être mis à mort en vue de leur destruction. L'article 42 dispose que l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'Agence) peut interdire temporairement au responsable la compétence d'identifier ou de remarquer des bovins s'il ne procède pas ou procède de façon incomplète ou incorrecte à l'identification et à l'enregistrement, ou s'il s'avère qu'à plusieurs reprises il n'a pas agi en conformité avec les dispositions de l'arrêté en projet.

5.1. En ce qui concerne le fondement juridique de ces dispositions, force est de constater tout d'abord que les sanctions font l'objet du chapitre VI de la loi relative à la santé des animaux (voir l'intitulé de ce chapitre). L'article 27, § 1^{er}, de cette loi, dispose que les infractions à cette loi et à ses arrêtés d'exécution font l'objet de poursuites pénales ou d'une amende administrative.

La loi relative à la santé des animaux n'habilite toutefois pas le Roi à infliger d'autres sanctions administratives que les amendes administratives qu'elle règle.

5.2. La question se pose de savoir si les articles 40 à 42 de l'arrêté en projet peuvent trouver un fondement juridique dans d'autres dispositions de la loi relative à la santé des animaux. La réponse à cette question dépend de la qualification des mesures visées. C'est uniquement s'il est possible de considérer ces mesures comme des mesures autres que des sanctions administratives qu'un fondement juridique pourra éventuellement être trouvé dans d'autres dispositions légales.

À cet égard, le délégué déclare que les mesures visées au chapitre XII du projet doivent être regardées comme des mesures visant à rendre le système "cohérent". Selon lui, un fondement juridique à cette fin peut être trouvé à l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux ("Le Roi peut fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels"). Après analyse, le délégué préférerait remplacer l'intitulé du chapitre XII du projet ("Sanctions") par "Mesures". Ainsi, le projet se rapprocherait davantage de la terminologie employée à l'article 22 du

.../...

règlement (CE) n° 1760/2000. Le délégué attire également l'attention sur le fait que cette dernière disposition, ainsi que le règlement (CE) n° 494/98 de la Commission du 27 février 1998 arrêtant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil concernant l'application de sanctions administratives minimales dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins ⁴, emploient indifféremment les deux termes ("mesure" et "sanction").

L'article 22, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1760/2000 dispose que les États membres prennent toutes les "mesures" nécessaires pour garantir le respect de ce règlement (en ce compris la réalisation de contrôles) et que les "sanctions" imposées par un État membre à un détenteur sont proportionnelles à la gravité de l'infraction. Il est précisé en outre que, le cas échéant, les sanctions peuvent comporter une limitation des déplacements des animaux vers l'exploitation du détenteur concerné ou en provenance de celle-ci. En outre, dans le règlement (CE) n° 494/98 précité, la Commission européenne a fixé des sanctions administratives "minimales" en cas de non-respect du règlement (CE) n° 1760/2000. Ces sanctions administratives consistent à limiter les mouvements d'animaux à destination et en provenance de l'exploitation, à détruire les animaux et à différer ou refuser la délivrance de passeports pour les animaux. Sauf en ce qui concerne cette dernière possibilité de sanction, les autorités compétentes des États membres sont obligées d'appliquer les sanctions fixées dans le règlement (CE) n° 494/98.

Selon le délégué, l'article 40 du projet a pour objet de préciser ce qu'il faut entendre par la limitation des mouvements d'animaux à destination et en provenance de l'exploitation au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 494/98. Il estime que les mesures prévues aux articles 41 et 42 du projet sont des dispositions propres, sans rapport avec le règlement (CE) n° 494/98.

En effet, il faut considérer l'article 40 du projet comme la concrétisation de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 494/98. Tant la dernière disposition du règlement que l'article 40 du projet concernent le cas dans lequel pour plus de 20 % des

⁴Selon l'article 24 du règlement (CE) n° 1760/2000, le règlement (CE) n° 820/97 est abrogé et les références au règlement (CE) n° 820/97 s'entendent comme faites au règlement n° 1760/2000 et sont à lire selon le tableau de correspondance joint à ce dernier règlement.

animaux d'une exploitation les exigences en matière d'identification et d'enregistrement ne sont pas intégralement respectées. Dès lors qu'il ressort de l'intitulé du règlement et de son préambule que la limitation des mouvements d'animaux s'entend expressément comme une "sanction administrative", cette mesure peut difficilement être qualifiée autrement. Dès lors, l'article 40 ne paraît pas trouver de fondement juridique dans la loi relative à la santé des animaux.

Comme il a déjà été observé, l'article 41 dispose que, lorsqu'il est constaté que des bovins ont fait l'objet d'une identification, d'un marquage ou d'un enregistrement frauduleux, ils doivent être mis à mort en vue de leur destruction. Cette obligation ne vaut toutefois pas si un opérateur peut prouver leur identité. Selon le délégué, il est procédé à cette destruction parce que, dans ce cas, la santé publique n'est pas garantie. En effet, à la suite de contacts difficilement identifiables, l'animal peut être infecté ou être porteur de maladies susceptibles de menacer le consommateur (par la consommation de viande). Le délégué estime qu'il s'agit dès lors d'une mesure (au sens de l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux) et non d'une "sanction". Toutefois, il constate également qu'en cas de danger pour la santé publique, la destruction des "produits" concernés est déjà imposée par les articles 6, § 3, et 8, alinéa 2, 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 ⁵. Dans ces circonstances, le délégué estime que l'article 41 peut être distrait du projet. Dès lors, il est sans utilité de poursuivre l'examen du fondement juridique de cette disposition.

La mesure visée à l'article 42 ne peut être directement rapportée à l'une des sanctions administratives visées par le règlement (CE) n° 494/98. Elle peut éventuellement être considérée comme faisant partie du système d'identification des animaux. Si, par ailleurs, la disposition en question était insérée dans le chapitre VI ("L'identification d'un bovin") et non dans un chapitre intitulé "Sanctions", elle pourrait être regardée comme une mesure prise en exécution de l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux et pourrait donc trouver un fondement juridique dans cette disposition.

⁵L'arrêté royal du 22 février 2001 a été confirmé par la loi du 19 juillet 2001.

5.3. Invité à apporter des éclaircissements concernant les dispositions du chapitre XII du projet, le délégué a fait savoir qu'il lui paraissait souhaitable d'insérer dans ce chapitre un article qui transposerait l'article 3 du règlement (CE) n° 494/98. L'article 3 précité prévoit la possibilité de différer ou de refuser la délivrance de passeports. Le délégué souligne qu'actuellement cette possibilité est prévue à l'article 6 de l'arrêté ministériel du 22 avril 1998 arrêtant les modalités d'application de sanctions administratives dans le cadre de l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins. Cet arrêté ministériel du 22 avril 1998 est certes abrogé, mais l'intention est encore toujours de maintenir cette possibilité. C'est pourquoi le délégué propose d'insérer dans le chapitre XII, désormais intitulé "Mesures", un article qui s'énoncerait comme suit:

"Si un détenteur ne paie pas les frais visés à l'article 9 du règlement (CE) n° 1760/2000, l'association diffère ou refuse la délivrance de passeports pour ce détenteur."

Toutefois, pareille disposition soulève *mutatis mutandis* la même observation que celle qui a été formulée au sujet de l'article 40 du projet (observation 5.2). Le nouvel article proposé par le délégué serait également dépourvu de fondement juridique.

5.4. En conclusion, l'article 40 du projet est dépourvu de fondement juridique, il est sans utilité de poursuivre l'examen du fondement juridique de l'article 41 (cet article pouvant être distrait du projet) et l'article 42 trouve un fondement juridique dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux, à condition de préciser que la mesure visée à l'article 42 n'est pas conçue comme une sanction administrative.

Il y aurait lieu de modifier la loi relative à la santé des animaux pour instaurer un système de sanctions administratives autres que l'amende administrative.

6. Les articles 59 et 60 du projet ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Il s'agit notamment de modifier les dispositions concernant l'enregistrement

.../...

des activités (article 59) et l'autorisation d'un établissement (article 60). Ces dispositions modificatives trouvent leur fondement juridique dans l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, 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, qui a été confirmé par la loi du 19 juillet 2001. L'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, précité, dispose que sans préjudice des dispositions contenues dans les lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, l'exercice de toute activité qui relève de la compétence de contrôle de l'Agence peut être subordonné à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités déterminées par le Roi.

Cet article 3*bis*, alinéa 1^{er}, constitue le fondement juridique partiel des articles 5 à 9 de l'arrêté en projet, qui règlent l'enregistrement des éleveurs, des élevages et des troupeaux (voir aussi l'annexe I, point 5, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire), ainsi que le fondement juridique de l'article 37 de l'arrêté en projet, qui fixe les conditions d'obtention d'une autorisation pour exercer l'activité d'élevage de veaux d'engraissement (voir aussi l'annexe III, point 11, du même arrêté royal) ⁶.

En outre, l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 constitue le fondement légal de certaines parties des articles contenus dans la section 5 du chapitre XV du projet (articles 61 à 64). Ces articles modifient l'arrêté ministériel du 29 janvier 1998 portant exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, [à] l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins. Comme il sera exposé ci-après, le délégué estime qu'il vaudrait mieux omettre les articles 61, 63 et 64 mais que l'article 62 (qui est une simple disposition abrogatoire) doit être maintenu (observation 15). L'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 procure le fondement juridique, notamment, à certaines des abrogations visées à l'article 62.

⁶Voir toutefois à propos de l'article 37 du projet, l'observation 23 ci-après.

Enfin, l'article 65 du projet modifie l'arrêté ministériel du 8 août 2008 fixant les modalités particulières pour une notification en vue d'un enregistrement ou une demande d'autorisation et/ou d'agrément auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Cette disposition trouve également un fondement juridique dans l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001. Or, l'article 65 est aussi une disposition qui, selon le délégué, peut être omise du projet (voir la même observation 15).

Compte tenu de tous ces éléments, le préambule devra viser l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, précité.

7. Le délégué a déclaré que le projet concerne les missions dites de base de l'Agence, plus particulièrement la mission visée à l'article 4, § 3, 4/, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (l'intégration et l'élaboration de systèmes d'identification et de traçage des produits alimentaires et de leurs matières premières dans la chaîne alimentaire et du contrôle de celui-ci). En conséquence, les dispositions qui confient des missions à l'Agence trouvent également un fondement juridique dans l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi précitée du 4 février 2000, combiné avec l'article 5, alinéa 2, 13/, de la même loi et avec le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution).

Ces dernières dispositions seront également mentionnées au préambule.

8. Le préambule mentionne l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 précitée.

Selon l'alinéa 1^{er} du paragraphe précité, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, détermine dans le cadre des compétences de l'Agence les tâches pour lesquelles celle-ci peut se faire assister par des tiers ou qu'elle peut faire exécuter par des tiers et détermine les conditions y liées.

Le délégué a déclaré que cette disposition constitue le fondement juridique de l'article 4 de l'arrêté en projet et de toutes les dispositions qui, dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement, confient des missions à des associations, à savoir des associations de lutte contre les maladies des animaux visées à l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux et à l'arrêté royal du 26 novembre 2006 fixant les conditions

.../...

d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence. Il souligne notamment que l'identification et l'enregistrement des bovins sont entièrement délégués à ces associations. Cela dépasse la "collaboration" visée à l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux.

On peut se rallier à ce point de vue. Le préambule fait dès lors à juste titre mention de l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000.

9. L'article 58 du projet modifie l'article 29 de l'arrêté royal du 17 octobre 2002 relatif à la lutte contre la tuberculose bovine. Cet article 29 concerne l'indemnisation des frais des tuberculinations effectuées en application de l'arrêté précité. En principe, ces frais sont à la charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

Interrogé à propos de l'article 58, le délégué déclare que l'article peut être supprimé car il est sans rapport avec le système d'identification et d'enregistrement (voir observation 14).

Si l'article 58 devait néanmoins être maintenu, il faudrait considérer que l'article 4, 1/, de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux procure également un fondement juridique.

FORMALITÉS

10. Comme il apparaîtra ci-après, le délégué propose d'apporter un certain nombre de modifications au projet, dont une modification substantielle en ce qui concerne l'identification des veaux d'engraissement. À propos de ces modifications, une nouvelle concertation doit avoir lieu avec les gouvernements régionaux (article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

.../...

11. Comme il a été observé, le projet a pour objet de donner exécution à un certain nombre de règlements de l'Union européenne.

Conformément à l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement 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 de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement.

La reproduction de dispositions d'un règlement UE 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 ("conformément à [ou: sans préjudice de] l'article ... du règlement ..."), afin que la nature de cette disposition demeure identifiable.

Certaines conséquences qui, pour le projet à l'examen, découlent de l'applicabilité directe de règlements UE, sont rappelées ci-après.

11.1. L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1760/2000 dispose que chaque État membre établit un système d'identification et d'enregistrement des bovins conformément au titre I de ce règlement. Celui-ci contient lui-même un certain nombre de règles à ce sujet mais exige en outre que les États membres règlent certains aspects, tels que l'approbation des marques auriculaires, la fixation des délais dans lesquels celles-ci doivent être apposées, l'attribution d'un code d'identification, la détermination des modalités d'attribution des marques auriculaires aux exploitations, de leur distribution et application sur les animaux, la création d'une base de données informatisée, la fixation de la forme du registre d'exploitation et de la période pendant laquelle celui-ci doit être

.../...

accessible à l'autorité compétente, la désignation de l'autorité chargée de veiller au respect du règlement, etc.

En d'autres termes, le règlement exige des règles d'exécution internes relativement détaillées. Cela n'empêche pas que l'arrêté en projet, qui entend pourvoir à cette exécution, doive être lu en combinaison avec le titre I du règlement (CE) n° 1760/2000 et avec les règlements et la décision pris en exécution de celui-ci. Or, l'article 2, § 1^{er}, du projet énonce sans plus que tout bovin est identifié et enregistré "conformément aux dispositions du présent arrêté". En outre, le projet est rédigé comme une réglementation autonome qui ne renvoie pas expressément aux règlements et décision qui sont également pertinents (par eux-mêmes). On pourrait en déduire qu'il suffit de tenir compte des dispositions de l'arrêté en projet. Ce n'est évidemment pas le cas. Ainsi, par exemple, la marque auriculaire doit non seulement répondre aux critères fixés à l'annexe I du projet (article 13, alinéa 2, du projet), mais également à ceux prévus dans le règlement (CE) n° 911/2004. De même, les données que doit contenir le registre d'exploitation sont non seulement visées à l'article 29, § 1^{er}, du projet, mais également à l'article 8 du règlement (CE) n° 911/2004.

Pour que les choses soient claires, mieux vaudrait que le projet prévoie à l'article 2, § 1^{er} (ou dans un article 1^{er}) que les dispositions de l'arrêté en projet s'appliquent sans préjudice des dispositions des règlements (CE) n°s 1760/2000, 494/98, 911/2004 et 644/2005 ainsi que de la décision 2006/28/CE. Le cas échéant, des références "sans préjudice" spécifiques pourraient encore y être ajoutées dans les articles concernés du projet.

11.2. Certaines dispositions du projet énoncent une règle qui découle déjà des règlements. Dans ce cas, pour éviter de donner l'impression que le Roi instaure l'obligation d'une manière autonome et qu'il pourrait également la modifier par la suite, on insérera une référence à la disposition concernée du règlement.

Ainsi, par exemple, l'article 19, § 1^{er}, du projet pourrait prévoir que l'obligation qu'il impose s'applique "conformément à l'article 4, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1760/2000", les articles 22, §§ 2 et 3, et 28, § 2, du projet pourraient viser de la même manière l'article 6, paragraphe 4, du même règlement, et l'article 29, § 1^{er}, du projet l'article 7, paragraphe 1, premier tiret, du même règlement.

.../...

11.3. Les dispositions du projet doivent être alignées sur celles des règlements. Ce n'est pas toujours le cas.

11.3.1. Ainsi, le projet utilise les termes "responsable" et "éleveur" (voir les définitions à l'article 1^{er}, 18/ et 19/, du projet), alors que le règlement (CE) n/ 1760/2000 emploie le terme "détenteur" (voir la définition à l'article 2, troisième tiret, du règlement).

Selon le délégué, le terme "responsable" dans le projet correspond au terme "détenteur" dans le règlement. Le terme "responsable", défini dans le projet de la même manière qu'à l'article 1^{er}, 8, de la loi relative à la santé des animaux, est un terme général. Le terme "éleveur" fait référence à un sous-groupe à l'intérieur de celui des "responsables". Le projet distingue clairement entre le terme général et le terme spécifique (voir par exemple l'article 2, § 2, alinéas 1^{er} et 2; l'article 22, §§ 2 et 3). Le terme "détenteur" dans le règlement ne permet pas cette distinction et n'est dès lors pas utilisé.

Les explications du délégué ne convainquent pas le Conseil d'État. Tout d'abord, il y a une différence entre "détenteur" dans le règlement (personne responsable des animaux "à titre permanent ou temporaire") et "responsable" dans le projet (personne qui exerce une gestion et une surveillance "habituelles" sur des bovins). Comme dans le règlement, mieux vaudrait utiliser le terme "détenteur" au sens du règlement. Le terme "éleveur" peut être maintenu moyennant une adaptation de la définition de la notion d'"éleveur" (référence au "détenteur" au lieu du "responsable").

11.3.2. L'article 18 du projet donne un autre exemple de différence entre le projet et un règlement. Cet article prévoit que tout bovin importé (d'un pays tiers) doit être identifié par l'association. Cette disposition ne tient pas compte de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (CE) n/ 1760/2000 qui énonce qu'il n'est pas nécessaire d'identifier l'animal si l'exploitation de destination est un abattoir situé dans l'État membre où sont effectués les contrôles prévus par la directive 91/496/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE, et si l'animal est abattu dans les vingt jours suivant ces contrôles.

À cet égard, le délégué déclare qu'il découle de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n/ 1760/2000 que les animaux d'élevage et de rente importés de pays

.../...

tiers ⁷ doivent être identifiés (par une marque auriculaire) et enregistrés en Belgique (alinéa 1^{er}), mais que cette obligation ne vaut pas pour les animaux d'abattage (alinéa 2). Il propose de préciser à l'article 18 du projet que l'obligation qui y est visée ne vaut que pour les "animaux d'élevage et de rente" importés d'un pays tiers.

En effet, il est recommandé dans un souci de clarté d'apporter la précision proposée. Une autre solution pourrait consister à préciser à l'article 18 du projet que l'obligation qui y figure s'applique "sans préjudice de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement (CE) n/ 1760/2000".

11.4. Le règlement (CE) n/ 1760/2000 utilise les termes "échanges intracommunautaires" et "importés de pays tiers", le projet les termes "échanges" et "importation". Interrogé sur ce point, le délégué a proposé d'ajouter les définitions suivantes à l'article 1^{er} du projet:

- "échanges: échanges intracommunautaires entre États membres";
- "importation: l'importation en provenance d'un pays tiers";

⁷Pour les bovins importés d'États membres de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'animaux d'élevage et de rente ou d'animaux d'abattage, l'obligation de conserver le marquage auriculaire d'origine est prescrite tant par le règlement (article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) n/ 1760/2000) que par le projet (article 19, § 1^{er}).

- "État membre: pays appartenant à l'Union européenne";
- "pays tiers: pays qui n'est pas un État membre".

Cette proposition peut être accueillie.

11.5. L'article 21, § 2, alinéa 5, troisième tiret, du projet accorde au responsable un délai de trente jours pour fournir les preuves définitives de l'identité d'un bovin (en cas de perte ou d'illisibilité des deux moyens d'identification), sans quoi le bovin est mis à mort aux frais du responsable.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 494/98 n'accorde qu'un délai de deux jours ouvrables.

Interpellé sur ce point, le délégué a déclaré qu'il est impossible pour un éleveur de fournir la preuve exigée dans les deux jours ouvrables. Il est d'usage de faire procéder à une analyse ADN et cela prend déjà plus d'une semaine. Les auteurs du projet interprètent dès lors la disposition du règlement en ce sens que l'éleveur doit prendre, dans les deux jours ouvrables, l'initiative pour apporter la preuve. Se fondant sur cette interprétation, le projet fixe un délai de trente jours pour la fourniture proprement dite des preuves définitives. Le délégué ajoute qu'actuellement la Commission européenne examine si la disposition non réaliste du règlement ne peut pas être supprimée et si la mesure ne peut pas être laissée à l'appréciation des États membres.

Le Conseil d'État peut comprendre le point de vue des auteurs du projet. Le fait est toutefois que l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 494/98 est d'application directe, de sorte qu'en principe, le projet ne peut pas prévoir un délai plus long.

11.6. Le chapitre X du projet contient un dispositif spécial pour les veaux d'engraissement détenus dans un élevage de veaux d'engraissement. Selon le délégué, il est fait application de l'article 6, paragraphe 3, premier tiret, du règlement (CE) n° 1760/2000. En vertu de cette disposition, les États membres peuvent, sous certaines conditions, déroger à la règle de délivrance d'un passeport à des animaux et à la disposition selon laquelle les animaux doivent être accompagnés du passeport lors de (tout) déplacement.

.../...

L'article 6, paragraphe 3, premier tiret, précité du règlement prévoit qu'en tout état de cause, un passeport est nécessaire pour les animaux destinés aux échanges intracommunautaires et qu'en cas de déplacement du territoire d'un autre État membre, les animaux doivent être accompagnés du passeport. Le projet ne contient aucune disposition en ce qui concerne l'application de cette mesure.

Interrogé sur ce point, le délégué a proposé de compléter le projet par une disposition selon laquelle, conformément à l'article 6, paragraphe 3, premier tiret, du règlement (CE) n° 1760/2000, le responsable d'animaux destinés aux échanges intracommunautaires doit demander un passeport et les animaux doivent toujours être accompagnés du passeport en cas de déplacement du territoire de l'État membre concerné vers le territoire d'un autre État membre.

Le projet pourrait effectivement être complété en ce sens.

12. L'article 4 du projet impose aux associations de fixer des procédures et des instructions en concertation; ces procédures et instructions doivent être approuvées par l'Agence et publiées sur les sites internet des associations. L'article 3 du projet fait également référence aux procédures et instructions approuvées par l'Agence.

Le délégué déclare que de telles procédures et instructions existent déjà depuis longtemps. Elles sont rédigées par espèce animale et sont de nature informative.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à des associations de droit privé s'accorde difficilement avec les principes généraux du droit public belge. L'approbation de ces règles par un organisme public comme l'Agence, n'y change pas grand chose, d'autant plus que l'Agence n'est elle-même pas un organisme soumis directement au contrôle parlementaire. Il faut dès lors interpréter les articles 3 et 4 du projet dans le sens que les "procédures et instructions" ne visent que des directives pratiques pour l'application de la réglementation pertinente. Si les auteurs du projet envisagent plutôt des règles contraignantes, ils doivent alors élaborer un système qui prévoit leur approbation par le Roi ou, s'il s'agit de mesures de détail de nature technique, par le ministre compétent.

13. L'article 36, § 3, du projet habilite "le ministre" ⁸ à fixer des modalités particulières pour l'enregistrement, la commercialisation et le déplacement des veaux d'engraissement. Cette délégation est formulée en termes très généraux.

Le délégué, dont l'attention a été attirée sur ce point et à qui il a été demandé ce que les auteurs du projet voulaient régler par la voie de cette délégation, a proposé plusieurs nouvelles dispositions rédigées comme suit:

- à l'article 1^{er}, un 35/ nouveau comporterait la définition suivante:

"35/ Passeport électronique: banque de données électronique qui comporte au moins les mêmes informations que celles qui sont imprimées ou peuvent être mentionnées sur le document d'identification visé au point 20/";

- l'article 32, alinéa 2, serait complété par un 7/:

"7/ un veau dépourvu de passeport peut être vendu par un centre de rassemblement agréé pour le commerce de veaux d'engraissement à un élevage de veaux d'engraissement qui bénéficie d'une dispense visée à l'article 36";

- les paragraphes 2 et 3 de l'article 36 seraient remplacés par les paragraphes suivants:

"§ 2. Par dérogation à l'article 32, alinéa 1^{er}, des veaux d'engraissement auxquels s'applique le § 1^{er}, peuvent être vendus à des élevages de veaux d'engraissement qui appliquent le § 1^{er}, à des centres de rassemblement agréés pour le commerce de veaux d'engraissement ou à un abattoir.

§ 3. Le ministre peut fixer des modalités particulières pour l'enregistrement, la commercialisation et le déplacement de veaux d'engraissement.

§ 3. L'éleveur qui bénéficie de la dispense visée au § 1^{er}, est tenu:

a) d'être en tout temps en possession du passeport électronique;

b) de:

i) transmettre à SANITEL, par la voie informatique, au moyen du passeport électronique les informations visées à l'article 7, point 1, 2^e tiret, du règlement (CE) 1760/2000 précité et visées aux articles 22, 23 et 31 du présent arrêté,

ii) envoyer un passeport électronique à l'acquéreur, par la voie informatique, au plus tard au moment où le veau d'engraissement arrive chez cet acquéreur.

⁸Voir à ce sujet l'observation 20 ci-après.

§ 4. Les centres de rassemblement agréés pour le commerce en veaux d'engraissement et qui:

- a) fournissent des veaux aux élevages de veaux d'engraissement visés au § 1^{er}:
 - i) retiennent les passeports au moment du rassemblement dans le centre de rassemblement agréé et les transmettent aux associations dans les 7 jours,
 - ii) mettent des passeports électroniques à la disposition de l'acquéreur, en remplacement des passeports et à l'aide de SANITEL, au plus tard au moment où le veau d'engraissement arrive chez cet acquéreur;
- b) commercialisent des veaux d'engraissement au départ des élevages de veaux d'engraissement visés au § 1^{er}, sont toujours en possession du passeport électronique qu'ils transmettent à l'acquéreur des veaux d'engraissement avec qui ils traitent, au plus tard au moment où le veau d'engraissement arrive chez cet acquéreur.

§ 5. Le présent article entre en vigueur le 1^{er} juillet 2011 (date encore à préciser)."

Le Conseil d'État suppose que le premier paragraphe 3 est le fruit d'une erreur et qu'il doit être supprimé. Si tel est effectivement le cas, les objections relatives au caractère trop large d'une délégation de pouvoir au ministre deviennent sans objet.

La disposition du paragraphe 5 doit figurer dans une disposition d'entrée en vigueur à insérer dans le chapitre XVI (Dispositions finales), avant la formule exécutoire ⁹.

14. Force est de constater que certaines des modifications aux arrêtés royaux du 6 décembre 1978 (articles 45 à 52 du projet), 16 décembre 1991 (article 53 du projet) et 17 octobre 2002 (articles 54 à 58 du projet) n'ont pas de rapport avec le régime d'identification et d'enregistrement. Le délégué a expliqué qu'on a profité de l'occasion pour "toiletter" certains articles de ces arrêtés royaux. Il semble cependant que cela se soit fait d'une manière peu rigoureuse. Ainsi, dans certains articles des arrêtés royaux le terme "médecin vétérinaire agréé" a été remplacé par "vétérinaire d'exploitation", tandis que dans d'autres articles des mêmes arrêtés royaux où figure également le terme "médecin vétérinaire agréé", ce terme a été conservé.

⁹*Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, n° 157, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

A la lumière de cette constatation, le délégué a déclaré que les articles 50, 2/, 53, 2/, et 58 pouvaient être omis du projet.

15. Les articles 61 à 65 du projet apportent des modifications à deux arrêtés ministériels.

Après que l'attention avait été attirée sur le fait que bien qu'un arrêté royal puisse en principe modifier un arrêté ministériel, il vaut mieux ne pas procéder de la sorte parce que dans ce cas seul un arrêté royal peut encore par la suite modifier ou abroger les dispositions modifiées de l'arrêté ministériel ou à tout le moins, parce qu'il peut alors devenir malaisé de déterminer la nature juridique des dispositions modifiées ou de leurs divisions et, dès lors, de savoir qui peut les modifier, les remplacer ou les abroger, le délégué a déclaré que dans ces conditions il était préférable d'omettre les articles 61, 63, 64 et 65 du projet. Il souhaite maintenir l'article 62 qui abroge des dispositions de l'arrêté ministériel qui y est mentionné. Le problème évoqué ne se pose en effet pas pour cette dernière disposition.

16. En ce qui concerne les articles de l'arrêté ministériel du 29 janvier 1998 qui ne doivent être ni abrogés, ni modifiés, il faut observer que, selon son intitulé et son préambule, ces dispositions trouvent actuellement leur fondement juridique à l'article 3 de l'arrêté royal du 8 août 1997. Or, l'article 44, § 1^{er}, 1/, de l'arrêté actuellement à l'examen abroge cet article. Un nouveau fondement juridique doit donc être trouvé qui soit susceptible de se substituer adéquatement à celui qui sera abrogé. En d'autres mots, le projet doit comporter une ou plusieurs délégations suffisamment précises habilitant le ministre à fixer les dispositions de l'arrêté ministériel qui ne doivent être ni abrogées ni modifiées. Il va de soi que cette observation ne se justifie que si, eu égard à la proposition du délégué de compléter le projet (observation 13), l'intention est effectivement d'encore maintenir des dispositions de l'arrêté ministériel.

Pour les dispositions de l'arrêté ministériel du 29 janvier 1998 qui ne traitent pas de l'identification et de l'enregistrement des veaux d'engraissement ¹⁰, une délégation au ministre n'a en réalité pas sa place dans le projet à l'examen et, pour autant qu'elle soit

¹⁰Voir par exemple l'article 2, § 2, de l'arrêté ministériel du 29 janvier 1998, qui traite des conditions d'agrément d'un lieu de rassemblement pour veaux.

acceptable (c'est-à-dire, s'il s'agissait de précisions techniques et accessoires de dispositions d'un arrêté royal sur le fondement de l'article 3bis de l'arrêté royal du 22 février 2001, précité), elle serait mieux déplacée. En ce qui concerne l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel (modalités de demande d'un agrément d'un lieu de rassemblement pour veaux), l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 prévoit déjà une délégation au ministre.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

17. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet.

18. Le préambule comporte notamment un considérant qui mentionne les articles 11, 13 et 14 de la directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine.

Comme il ressort des déclarations du délégué, les articles 11, 12 et 13 de la directive ont été transposés dans l'arrêté royal du 30 avril 1999 relatif aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires de bovins et de porcins. Le projet actuellement à l'examen ne prévoit pas la transposition de ces dispositions.

Ensuite, il a été tenu compte du contenu de l'article 14, paragraphe 3, C, de cette directive pour déterminer l'information qui, selon l'article 22, § 1^{er}, du projet, doit être communiquée à l'association lors de la naissance d'un bovin. L'article 14, paragraphe 3, C, de la directive a cependant trait au réseau de surveillance et l'article 22, § 1^{er}, du projet y est étranger. Cette dernière disposition ne vise dès lors pas à transposer la première disposition citée.

Dans ces circonstances et de l'accord du délégué, il vaut mieux omettre la référence à la directive 64/432/CEE.

.../...

19. Le vingt-troisième alinéa actuel du préambule doit mentionner les dates de la concertation avec les gouvernements régionaux.

Article 1^{er}

20. Plusieurs articles du projet comportent une délégation de pouvoir au "ministre". Il en est ainsi aux articles 14, alinéas 3 et 4, 15, 25, 29, § 1^{er}, et 36, § 3. La formule exécutoire de l'article 66 du projet permet de supposer que c'est le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions qui est visé. L'article 1^{er} devrait comporter une définition de la notion de "ministre" allant dans ce sens.

Article 13

21. L'article 13, alinéa 4, 7/, du projet dispose que le fournisseur de moyens d'identification qui demande l'agrément d'un moyen d'identification (agrément qui est octroyé par le ministre: voir l'article 14, alinéa 4, du projet), joint à sa demande une déclaration par laquelle il s'engage à "contribuer à des frais uniques par dossier d'agrément aux associations et à un coût annuel pour le suivi de la qualité des moyens d'identification vendus et utilisés".

Invité à commenter cette disposition, le délégué a exposé qu'il est demandé au fournisseur de s'engager à payer certaines contributions. Selon le délégué, il y a lieu de considérer ces contributions comme des rétributions (redevances) au sens de l'article 3, § 1^{er}, 12/, de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. Les rétributions que vise cette disposition légale sont "les indemnités pour prestations fournies à des tiers". Il s'ensuit que les auteurs du projet considèrent les fournisseurs d'un moyen d'identification comme "des tiers". Le fondement juridique de l'article 13, alinéa 4, 7/, du projet se trouverait alors à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 précitée, qui dispose que le Roi détermine notamment le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1^{er}, 12/. Le délégué ajoute encore qu'à ce jour aucune disposition ne règle les contributions visées à l'article 13, alinéa 4, 7/, du projet. Il communique que le tarif doit encore être fixé et que la disposition correspondante sera

insérée dans l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ou dans un arrêté royal relatif aux rétributions en matière d'identification et d'enregistrement des animaux encore à élaborer.

Dès lors qu'il résulte de la déclaration du délégué que les contributions visées à l'article 13, alinéa 4, 7/, du projet ne sont pas encore effectivement prescrites, il est prématuré d'obliger les fournisseurs à s'engager à les payer. L'article 13, alinéa 4, 7/, doit par conséquent être omis.

Le Conseil d'État n'est évidemment pas encore en mesure à l'heure actuelle de donner un avis sur des dispositions qui régleront ces contributions et qui doivent encore être élaborées. Il juge cependant utile de formuler dès à présent les observations suivantes.

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 n'enlève rien à cette règle: pour que l'article 173 soit applicable, il suffit que le paiement soit imposé par l'autorité¹¹. En l'occurrence, l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 que cite le délégué, lu en combinaison avec l'article 3, § 1^{er}, 12/, de cette loi, peut procurer une base légale à un régime qui impose des rétributions aux fournisseurs.

Dans la mesure où il s'agit d'exiger des fournisseurs une contribution annuelle "pour le suivi de la qualité des moyens d'identification vendus et utilisés", le Conseil d'État se demande toutefois si cette contribution peut encore être considérée

¹¹Voir 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, 1956-1957, n/ 244, p. 14. Voir B. PEETERS, "De begripen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet", *R.W.*, 1987-1988, (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), 945 et 949.

comme une rétribution. Il semble en effet que tous les fournisseurs de moyens d'identification agréés devront payer un montant identique, indépendamment du nombre d'heures qui est consacré à l'examen de leur moyen d'identification. De plus, il semble qu'il s'agisse plutôt d'une contribution destinée à l'exercice du contrôle en général et donc pas d'une contribution destinée à un contrôle annuel des moyens d'identification agréés considérés individuellement. Il s'ensuit que la contribution annuelle semble plutôt devoir être considérée comme un impôt. En vertu de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, un impôt ne peut cependant être établi que par le législateur lui-même. L'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 ne pourrait dès lors procurer un fondement juridique à un régime fixé par arrêté royal.

Article 30

22. L'article 30, § 3, du projet dispose qu'un bovin provenant des échanges ou importé et dont le certificat sanitaire mentionne comme destination un élevage, ne peut être commercialisé qu'après que le responsable est en possession d'un document d'identification belge.

Il a été demandé au délégué si cette disposition n'avait pas pour effet d'entraver les échanges commerciaux. Il a répondu ce qui suit:

"Op basis van artikel 6.1 van [verordening (EG) nr.] 1760/2000 hanteert België als basisprincipe een verplicht systeem van paspoort voor elk rund (artikelen 23 en 24 van het ontwerp).

Dit paspoort kan maar afgeleverd worden na de verplichte registratie van het rund in de nationale databank Sanitel (artikel 7.2 van [verordening (EG) nr.] 1760/2000).

Het is pas na introductie van een rund op de veehouderij dat de registratieprocedure van het dier in Sanitel kan gebeuren.

Er is dus geen handelsbelemmering, en zeker niet als de bestemming géén veehouderij is, maar [bijvoorbeeld] een handelaarsstal. In het laatste geval gelden de bepalingen van het [koninklijk besluit] van 30 april 1999 [betreffende de veterinairerechtelijke voorschriften voor het intracommunautair verkeer van runderen en varkens] (...).

De bepaling kan eventueel verduidelijkt worden door ze als volgt aan te vullen:

«§ 3. Een rund afkomstig uit het handelsverkeer of ingevoerd en waarvan het gezondheidscertificaat als bestemming een veehouderij vermeldt, mag pas verhandeld worden vanaf die veehouderij nadat de verantwoordelijke beschikt over een Belgisch identificatiedocument.»."

Cette proposition peut être accueillie.

GG

- 25 -

48.671/3

.../...

Article 37

23. L'article 37 fixe les conditions nécessaires à l'obtention d'une autorisation d'exploitation d'un élevage de veaux d'engraissement. L'autorisation visée est celle qui, sur la base de l'article 3*bis* 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, que la loi a confirmé, est prescrite par l'article 3, § 2, et l'annexe III, point 11.1, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

L'article 37 n'a pas de rapport avec le régime d'identification et d'enregistrement des bovins, qui fait l'objet du projet, et ferait mieux l'objet d'un autre arrêté.

Si les auteurs du projet souhaitent néanmoins maintenir cet article, il faut alors préciser de quelle autorisation il s'agit.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la
		section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS