RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.636/1/V
van 30 juli 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de identificatie en de encodering van de paardachtigen in een centrale gegevensbank’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.636/1/V
du 30 juillet 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à l’identification et à l’encodage des équidés dans une banque de données centrale’

Op 1 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de identificatie en de encodering van de paardachtigen in een centrale gegevensbank'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2013.

*

Le 1er juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'identification et à l'encodage des équidés dans une banque de données centrale'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 juillet 2013. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Pierre BARRA, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de identificatie en de encodering van de paardachtigen in een centrale gegevensbank te regelen, ter aanvulling van verordening 504/2008 van de Commissie van 6 juni 2008 'ter uitvoering van de richtlijnen 90/426/EEG en 90/427/EEG van de Raad wat betreft methoden voor identificatie van paardachtigen'.

Het ontwerp bepaalt de instanties die het identificatiedocument afleveren naargelang het gaat om geregistreerde paardachtigen (dit zijn paardachtigen die zijn ingeschreven in een stamboek) of om de andere paardachtigen (artikel 3 van het ontwerp).

De paardachtigen moeten worden gemerkt door de inplanting van een transponder; dit gebeurt door een identificeerder waarvan het ontwerp bepaalt dat het moet gaan om een erkende dierenarts (artikel 4). Om te worden erkend, dient de dierenarts een opleiding te volgen voor de identificatie van paardachtigen waarna hij kan worden opgenomen op een lijst die wordt beheerd door de Algemene Directie Dier, Plant en Voeding van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikelen 5 en 6). Er wordt bovendien een evaluatiecommissie opgericht voor de evaluatie van de identificeerders (artikel 8).

De identificatie en de encodering gebeurt door middel van een steriele microchip die bij het dier wordt ingebracht (de zogenaamde transponder) en door de encodering van gegevens met betrekking tot de paardachtige en de houder in de centrale gegevensbank (artikel 9).

Wanneer de microchip niet meer leesbaar is, moet de paardachtige opnieuw worden gemerkt (artikelen 23 en 24).

Een centrale gegevensbank verzamelt en actualiseert de gegevens; het beheer van deze gegevensbank wordt toevertrouwd aan een centraal organisme dat moet worden opgericht in de vorm van een vzw. Het ontwerp bepaalt de opdrachten van het organisme, de voorwaarden waaraan dit organisme moet voldoen en de voornaamste beheersactiviteiten. De financiering van het beheer van de gegevensbank gebeurt door een forfaitaire betaling voor elke encodering van een paardachtige (artikelen 27 tot 33).

Voorts worden sancties bepaald voor de gevallen waarin is aangetoond dat de paardachtige verboden substanties kreeg toegediend, wanneer de paardachtige niet is geïdentificeerd volgens de bepalingen van het ontwerp of verordening 504/2008 en wanneer een houder weigert zijn paardachtige te laten identificeren (artikelen 35 tot en met 37).

Ten slotte wordt het koninklijk besluit van 16 juni 2005 'betreffende de identificatie en de encodering van de paarden in een centrale gegevensbank' opgeheven, evenals het ministerieel besluit van 9 oktober 2006 'tot vaststelling van de bijkomende voorwaarden waaraan de dierenarts moet voldoen om als identificeerder van paarden te opereren' en het ministerieel besluit van 3 oktober 2007 'tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten met betrekking tot de identificatie van paarden' (artikelen 39 tot 41).

3.1. Het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Op grond van die bepaling wordt de Koning gemachtigd om de regels te bepalen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen en om te bepalen aan welke voorwaarden de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, alsook om de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik vast te stellen. De Koning wordt tevens gemachtigd om het tarief vast te stellen van de retributies voor de identificatie en de registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier, om de verenigingen, erkend met toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet, of andere hiertoe door de minister erkende organismen aan te wijzen als begunstigden van deze retributies en hen te belasten met de inning ervan. De Koning kan ook de voorwaarden bepalen waaraan deze organismen moeten voldoen om door de minister, bevoegd voor de volksgezondheid, te worden erkend.

Artikel 17 moet gelezen worden in samenhang met artikel 2 van de dierengezondheidswet, luidens welke bepaling deze wet de bestrijding van de dierenziekten tot doel heeft teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen. Artikel 17 behoort tot hoofdstuk IV van de dierengezondheidswet, dat als opschrift heeft "Algemene maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de dierenziekten". Opdat die ontworpen bepalingen rechtsgrond kunnen vinden in het genoemde artikel 17, is bijgevolg vereist dat ze betrekking hebben op aangelegenheden die kaderen binnen de doelstellingen van de dierengezondheidswet. Volgens de gemachtigde is de identificatie van de paarden noodzakelijk voor de traceerbaarheid in geval van ziekte, bijvoorbeeld om te weten welke paarden contact hebben gehad met besmette paarden en om de bewegingen van paarden te beperken. Gelet op die band met de bestrijding van dierenziekten, kan artikel 17 van de dierengezondheidswet effectief rechtsgrond bieden voor het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit.

Artikel 29 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 biedt bovendien rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp die een subdelegatie van verordenende bevoegdheid verlenen aan de minister bevoegd voor de volksgezondheid. Het betreft de artikelen 14, 19 en 31.

3.2. De rechtsgrond voor de artikelen 5 tot 8 kan worden gevonden in artikel 4 van de wet van 28 augustus 1991 'op de uitoefening van de diergeneeskunde'. Naar luid van deze bepaling bepaalt de Koning de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van de erkenning als dierenarts, alsook de rechten en de plichten van de erkende dierenartsen en de wijze waarop zij vergoed worden voor het verlenen van hun diensten. Tevens bepaalt hij de sancties die kunnen worden opgelegd bij het niet naleven van de erkenningsvoorwaarden, van de plichten en van de wets- en verordeningsbepalingen aan de uitvoering waarvan de erkende dierenartsen meewerken.

3.3. In zoverre door het ontwerp taken worden opgedragen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen,[1] wordt mede rechtsgrond geboden door de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' en met artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

3.4. Artikel 35 van het ontwerp bepaalt dat in toepassing van artikel 24 van verordening 504/2008 een paardachtige definitief uit de voedselketen kan worden verwijderd indien bij een controle blijkt dat het dier een substantie kreeg of kon krijgen waarvan de toediening aan productiedieren is verboden of waarvan de toediening strijdt met de bepalingen van de wet van 15 juli 1985 'betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking'. Volgens de gemachtigde zou deze bepaling rechtsgrond vinden in de voornoemde wet:

> "En cas d'infraction à [la] loi du 15 juillet 1985, les animaux ne peuvent être commercialisés et doivent être dans la plupart des cas détruits. Afin d'éviter de les bloquer ou de les mettre à mort, on peut les exclure de la chaîne alimentaire via leur document d'identification. C'est ce que permet ici l'article 35 du projet. L'identification permet de bien cibler un équidé ; l'enregistrement du statut comme animal exclu de la chaîne alimentaire dans la banque de donnée centrale permet de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire."

De enige bepaling van de wet van 15 juli 1985 die in aanmerking zou kunnen komen is artikel 11, § 1, naar luid waarvan de Koning in het belang van de gezondheid van de verbruiker en binnen het toepassingsgebied van deze wet alle maatregelen kan treffen die nodig zijn voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en akten die voor de uitvoering ervan zijn tot stand gekomen.

Artikel 24 van verordening 504/2008 houdt in dat de lidstaten de regels vaststellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze verordening, en dat zij alle maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat zij worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Uit artikel 38 van het ontwerp kan evenwel reeds worden afgeleid dat elke overtreding van bepalingen van het ontworpen besluit bestraft worden met de strafsancties bedoeld in hoofdstuk VI van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waaronder de verbeurdverklaring en de vernietiging van in beslag genomen paardachtigen.

De Raad van State ziet niet in hoe naast de zo-even aangehaalde ontworpen strafsancties nog ruimte zou bestaan voor een maatregel als bedoeld in artikel 35 van het ontwerp, die immers geen verband houdt met de handhaving van verordening 504/2008 als dusdanig, maar die ertoe strekt om dieren uit de voedselketen uit te sluiten indien de (mogelijke) aanwezigheid van verboden substanties wordt ontdekt bij een controle,[2] terwijl in verordening 504/2008

---

[1] Dit is in elk geval zo voor de artikelen 20, § 2, en 37 van het ontwerp.

[2] Overigens valt niet goed in te zien hoe de verwijdering van de betrokken dieren uit de voedselketen zich verhoudt tot de reeds bestaande sancties van inbeslagneming, permanente controle en vernietiging, bedoeld in de artikelen 8 tot 9*bis* van de wet van 15 juli 1985.

nergens gewag wordt gemaakt van maatregelen in verband met verboden substanties. Aangezien artikel 35 van het ontwerp geen verband houdt met de regeling in verordening 504/2008, kan het ook geen rechtsgrond vinden in artikel 11, § 1, van de wet van 15 juli 1985, noch in enige andere bepaling van die wet.

De gemachtigde voert nog aan dat artikel 35 van het ontwerp rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 13, tweede lid, van de wet van 5 september 1952 'betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel'. Naar luid van deze bepaling kan de Koning, om de gezondheid van de consumenten te beschermen, de aanwezigheid van residuen van elke stof of van contaminanten in bepaalde slachtdieren reglementeren, verbieden en beperken, alsook voorwaarden vastleggen om bepaalde categorieën van dieren uit de voedselketen uit te sluiten. Nog afgezien van de vraag of artikel 35 van het ontwerp waarin onder meer verwezen wordt naar overtredingen van de wet van 15 juli 1985 volledig onder het toepassingsgebied zou kunnen vallen van de wet van 5 september 1952, valt moeilijk in te zien hoe artikel 35 in het ontwerp kan worden gehandhaafd, nu dit ontwerp in wezen de regeling beoogt van de identificatie van paardachtigen en niet van de maatregelen die moeten worden genomen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, bij de mogelijke aanwezigheid van schadelijke stoffen in paardachtigen.

Het is bijgevolg zeer de vraag of er wel een rechtsgrond kan worden gevonden voor artikel 35 van het ontwerp. Zo die al effectief kan worden gevonden, is artikel 35 dermate vreemd aan de ontworpen regeling, dat het beter in een meer geëigende formulering en met een geëigende rechtsgrond in een afzonderlijk ontwerp wordt opgenomen, dat dan opnieuw om advies aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

3.5. Artikel 36 bepaalt dat in toepassing van artikel 24 van verordening 504/2008 een paardachtige definitief uit de voedselketen kan worden uitgesloten indien deze niet geïdentificeerd is volgens de bepalingen van verordening 504/2008 en van het ontworpen besluit.

Zoals *sub* 3.4 is uiteengezet, kan uit artikel 38 van het ontwerp reeds worden afgeleid dat elke overtreding van bepalingen van het ontworpen besluit bestraft worden met de strafsancties bedoeld in hoofdstuk VI van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waaronder de verbeurdverklaring en de vernietiging van in beslag genomen paardachtigen. Indien het evenwel in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt om te bepalen dat niet-geïdentificeerde paardachtigen die geboren zijn na 30 juni 2009[3], ter uitvoering van artikel 21, lid 1, l), van verordening 504/2008 (en niet ter uitvoering van artikel 24), bij hun identificatie met de status "niet bestemd voor de slacht voor menselijke consumptie" worden opgenomen in de centrale gegevensbank, kan dit beter als dusdanig worden bepaald. Een aldus omgewerkte bepaling kan allicht rechtsgrond vinden in artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, zoals *sub* 3.1 is uiteengezet, gelet op de finaliteit van een dergelijke maatregel voor de bestrijding van dierenziekten met het oog op de volksgezondheid.

Deze opmerking geldt tevens voor de artikelen 20, § 2, en 23, § 4, van het ontwerp, waarin op gelijkaardige wijze gewag wordt gemaakt van de uitsluiting van paardachtigen uit de voedselketen.

[3] Zie artikel 26 van verordening 504/2008.

3.6. Het ontwerp bevat geen bepalingen waarvoor een rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 'betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten'.

3.7. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat buiten de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 geen bijkomende rechtsgrond kan worden gevonden voor het ontworpen besluit in de voornoemde wetten van 5 september 1952, 28 maart 1975 en 15 juli 1985. Er moet dan ook niet worden nagegaan of artikel 9 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', gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000, waarin de drie voornoemde wetten worden opgesomd, nog bijkomend rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit. De dierengezondheidswet wordt weliswaar ook opgesomd in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000, maar de *sub* 3.1 aangehaalde bepalingen van de dierengezondheidswet bieden binnen het toepassingsgebied van die wet reeds een voldoende rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen *sub* 3.4 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moeten het huidige derde en vijfde lid van de aanhef worden weggelaten.

5. Gelet op hetgeen *sub* 3.6 is uiteengezet, dient het huidige vierde lid van de aanhef eveneens te worden weggelaten.

6. Gelet op hetgeen *sub* 3.3 is uiteengezet, moet in het huidige achtste lid worden verwezen naar de artikelen 4 en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000. Tevens moet in een nieuw lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

7. Gelet op hetgeen *sub* 3.7 is uiteengezet, dient het huidige negende lid van de aanhef eveneens te worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 32

8. In artikel 32 van het ontwerp moet worden verwezen naar de "in artikel 28 beschreven activiteiten" (niet: artikel 27).

*

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

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de régler l'identification et l'encodage des équidés dans une banque de données centrale en complément du règlement (CE) n° 504/2008 de la Commission du 6 juin 2008 'portant application des directives 90/426/CEE et 90/427/CEE du Conseil en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés'.

Le projet détermine les organismes qui délivrent le document d'identification selon qu'il s'agisse d'équidés enregistrés (à savoir des équidés inscrits dans un livre généalogique) ou des autres équidés (article 3 du projet).

Le marquage des équidés doit s'effectuer par l'implantation d'un transpondeur; cette opération est réalisée par un identificateur qui, selon le projet, doit être un vétérinaire agréé (article 4). Pour être agréé, le vétérinaire est tenu de suivre une formation pour l'identification des équidés au terme de laquelle il peut figurer sur une liste gérée par la Direction générale Animaux, Végétaux et Alimentation du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (articles 5 et 6). En outre, une commission d'évaluation des identificateurs est instituée (article 8).

L'identification et l'encodage s'effectuent au moyen d'un microchip stérile qui est implanté chez l'animal (le « transpondeur ») et par l'encodage de données relatives à l'équidé et au détenteur dans la banque de données centrale (article 9).

Lorsque le microchip n'est plus lisible, l'équidé doit à nouveau être marqué (articles 23 et 24).

Une banque de données centrale rassemble et actualise les données; la gestion de celle-ci est confiée à un organisme central qui doit être créé sous la forme d'une A.S.B.L. Le projet définit les missions de l'organisme, les conditions auxquelles cet organisme doit satisfaire et les principales activités de gestion. La gestion de la banque de données est financée par le paiement d'un forfait pour chaque encodage d'un équidé (articles 27 à 33).

Par ailleurs, le projet prévoit des sanctions pour les cas où il est établi que des substances interdites ont été administrées à l'équidé, si celui-ci n'est pas identifié selon les dispositions du projet ou du règlement 504/2008 et si un détenteur refuse de faire identifier son équidé (articles 35 à 37 inclus).

Enfin, l'arrêté royal du 16 juin 2005 'relatif à l'identification et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale' est abrogé, ainsi que l'arrêté ministériel du 9 octobre 2006 'fixant les conditions supplémentaires auxquelles le vétérinaire doit répondre pour

opérer comme identificateur de chevaux' et l'arrêté ministériel du 3 octobre 2007 'fixant les modalités d'application relatives à l'identification des chevaux' (articles 39 à 41).

3.1. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 17 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'. Cette disposition habilite le Roi à fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels et à déterminer les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire pour être agréées par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, ainsi que les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi. Le Roi est en outre habilité à fixer le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des animaux, qui sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal, à désigner les associations, agréées en application de l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux, ou d'autres organismes agréés à cet effet par le ministre, comme bénéficiaires de ces redevances et les charger de leur perception. Le Roi peut également fixer les conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour être agréés par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

L'article 17 doit être combiné avec l'article 2 de la loi relative à la santé des animaux, selon lequel cette loi a pour objet de lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux. L'article 17 fait partie du chapitre IV de la loi relative à la santé des animaux, intitulé « Mesures générales tendant à prévenir et à lutter contre les maladies des animaux ». Dès lors, pour que ces dispositions en projet puissent trouver un fondement juridique dans l'article 17 précité, il est requis qu'elles portent sur des matières s'inscrivant dans les objectifs de la loi relative à la santé des animaux. Selon le délégué, l'identification des chevaux est nécessaire en vue de la traçabilité en cas de maladie, par exemple pour savoir quels chevaux ont été en contact avec des chevaux contaminés et pour limiter les mouvements de chevaux. Vu ce lien avec la lutte contre les maladies des animaux, l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux peut effectivement procurer un fondement juridique à la plupart des dispositions de l'arrêté en projet.

En outre, l'article 29 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' procure un fondement juridique aux dispositions du projet qui accordent une subdélégation de compétence réglementaire au ministre qui a la Santé publique dans ses attributions. Il s'agit des articles 14, 19 et 31.

3.2. Le fondement juridique des articles 5 à 8 peut être trouvé dans l'article 4 de la loi du 28 août 1991 'sur l'exercice de la médecine vétérinaire'. Aux termes de cette disposition, le Roi fixe les conditions et la procédure d'octroi de l'agrément de médecin vétérinaire, ainsi que les droits et devoirs des médecins vétérinaires agréés et le mode de rémunération de leurs services. En outre, Il détermine les sanctions qui peuvent être infligées en cas de non-respect des conditions d'agrément, des devoirs et des dispositions légales et réglementaires à l'exécution desquelles les médecins vétérinaires agréés collaborent.

3.3. Dans la mesure où le projet confie des missions à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire [1], il trouve également un fondement juridique dans le pouvoir

[1] Tel est de toute façon le cas pour les articles 20, § 2, et 37 du projet.

général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4 et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire' et avec l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des missions complémentaires'.

3.4. L'article 35 du projet dispose qu'en application de l'article 24 du règlement 504/2008, un équidé peut être exclu définitivement de la chaîne alimentaire si, lors d'un contrôle, il apparaît que l'animal a reçu ou a pu recevoir une substance dont l'administration aux animaux producteurs de denrées alimentaires est interdite ou dont l'administration est contraire aux dispositions de la loi du 15 juillet 1985 'relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet antihormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux'. Selon le délégué, cette disposition trouverait un fondement juridique dans la loi précitée :

> « En cas d'infraction à [la] loi du 15 juillet 1985, les animaux ne peuvent être commercialisés et doivent être dans la plupart des cas détruits. Afin d'éviter de les bloquer ou de les mettre à mort, on peut les exclure de la chaîne alimentaire via leur document d'identification. C'est ce que permet ici l'article 35 du projet. L'identification permet de bien cibler un équidé; l'enregistrement du statut comme animal exclu de la chaîne alimentaire dans la banque de donnée centrale permet de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire ».

L'unique disposition de la loi du 15 juillet 1985 qui pourrait être prise en considération est l'article 11, § 1er, en vertu duquel le Roi, dans l'intérêt de la santé du consommateur et dans le cadre du champ d'application de cette loi, peut prendre toutes mesures pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes pris en exécution de ceux-ci.

L'article 24 du règlement 504/2008 implique que les États membres fixent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des dispositions de ce règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer leur application. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Toutefois, il peut déjà se déduire de l'article 38 du projet que toute infraction aux dispositions de l'arrêté en projet fera l'objet des sanctions pénales visées au chapitre VI de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', au nombre desquelles figurent la confiscation et la destruction des équidés saisis.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment, outre les sanctions pénales en projet précitées, il y aurait encore de la marge pour une mesure telle que celle visée à l'article 35 du projet, qui est en effet sans rapport avec le respect du règlement 504/2008 en tant que tel, mais qui vise à exclure des animaux de la chaîne alimentaire si la présence (éventuelle) de substances interdites est découverte lors d'un contrôle[2], alors que le règlement 504/2008 ne fait nulle part état de mesures relatives aux substances interdites. L'article 35 du projet étant sans rapport avec les dispositions du règlement 504/2008, il ne peut pas davantage trouver un fondement juridique dans l'article 11, § 1er, de la loi du 15 juillet 1985, ni dans aucune autre disposition de cette loi.

[2] Au demeurant, on n'aperçoit pas comment l'exclusion des animaux concernés de la chaîne alimentaire s'articule avec les sanctions déjà existantes de saisie, contrôle permanent et destruction, visées aux articles 8 à 9*bis* de la loi du 15 juillet 1985.

Le délégué allègue encore que l'article 35 du projet pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 13, alinéa 2, de la loi du 5 septembre 1952 'relative à l'expertise et au commerce des viandes'. Selon cette disposition, le Roi peut en vue de la protection de la santé des consommateurs, réglementer, interdire et limiter la présence de résidus de toute substance ou de contaminants chez certains animaux de boucherie et peut également déterminer des conditions d'exclusion de certaines catégories d'animaux de la chaîne alimentaire. Abstraction faite de la question de savoir si l'article 35 du projet, qui fait notamment référence aux infractions de la loi du 15 juillet 1985, pourrait tomber intégralement dans le champ d'application de la loi du 5 septembre 1952, on aperçoit difficilement comment cet article pourrait être maintenu dans le projet, dès lors que ce dernier vise en substance à régler l'identification des équidés et non les mesures qui doivent être prises en vue de la protection de la santé publique en présence éventuellement, de substances nuisibles chez les équidés.

Par conséquent, il n'est pas du tout certain qu'un fondement juridique puisse être trouvé pour l'article 35 du projet. À supposer même qu'il puisse effectivement en trouver un, l'article 35 est à ce point étranger à la réglementation en projet qu'il serait préférable de l'insérer, en recourant à une formulation et à un fondement juridique plus appropriés, dans un projet distinct qui, dans ce cas, devra de nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État.

3.5. L'article 36 dispose qu'en application de l'article 24 du règlement 504/2008, un équidé peut être définitivement exclu de la chaîne alimentaire si celui-ci n'est pas identifié conformément aux dispositions du règlement 504/2008 et de l'arrêté en projet.

Ainsi qu'il a été exposé au point 3.4, il peut déjà se déduire de l'article 38 du projet que toute infraction aux dispositions de l'arrêté en projet fera l'objet des sanctions pénales visées au chapitre VI de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', au nombre desquelles figurent la confiscation et la destruction des équidés saisis. Toutefois, si l'intention des auteurs du projet est de prévoir, en exécution de l'article 21, paragraphe 1, l), du règlement 504/2008 (et non en exécution de l'article 24), que, lors de leur identification, les équidés non identifiés qui sont nés après le 30 juin 2009[3], sont enregistrés dans la banque de données centrale avec le statut « pas destiné à l'abattage pour la consommation humaine », mieux vaudrait l'énoncer expressément. Une disposition ainsi remaniée pourrait assurément trouver un fondement juridique dans l'article 17 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', ainsi qu'il a été exposé au point 3.1, compte tenu de la finalité d'une telle mesure dans le cadre de la lutte contre les maladies animales pour promouvoir la santé publique.

Par ailleurs, cette observation vaut également pour les articles 20, § 2, et 23, § 4, du projet, qui mentionnent de manière similaire l'exclusion d'équidés de la chaîne alimentaire.

[3] Voir l'article 26 du règlement 504/2008.

3.6. Le projet ne comporte pas de dispositions susceptibles de trouver un fondement juridique dans l'article 3, § 1er, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

3.7. Il peut être inféré de ce qui précède qu'en dehors de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux', l'arrêté en projet ne peut trouver aucun fondement juridique supplémentaire dans les lois précitées des 5 septembre 1952, 28 mars 1975 et 15 juillet 1985. Par conséquent, il n'y a pas lieu de vérifier si l'article 9 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', combiné avec l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, qui énumère les trois lois précitées, peut procurer un fondement juridique supplémentaire à l'arrêté en projet. Si la loi relative à la santé des animaux est également énumérée à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, les dispositions de la loi mentionnée en premier, citées au point 3.1, procurent toutefois déjà un fondement juridique suffisant s'inscrivant dans le champ d'application de cette loi.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Compte tenu de ce qui a été exposé au point 3.4 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, les troisième et cinquième alinéas actuels du préambule doivent être omis.

5. Compte tenu de ce qui a été exposé au point 3.6, le quatrième alinéa actuel du préambule doit également être omis.

6. Eu égard à ce qui a été exposé au point 3.3, le huitième alinéa actuel doit viser les articles 4 et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000. Par ailleurs, on fera référence, dans un nouvel alinéa du préambule, à l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des missions complémentaires'.

7. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.7, le neuvième alinéa actuel du préambule doit également être omis.

DISPOSITIF

Article 32

8. L'article 32 du projet doit viser les « activités décrites à l'article 28 » (et non : à l'article 27).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Jan CLEMENT