



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 54.868/3  
van 20 januari 2014

avis 54.868/3  
du 20 janvier 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
26 september 2013 betreffende  
de identificatie en de  
encoding van de  
paardachtigen in een centrale  
gegevensbank'

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
26 septembre 2013 relatif à  
l'identification et à l'encodage  
des équidés dans une banque  
de données centrale'

Op 20 december 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 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 september 2013 betreffende de identificatie en de encoding van de paardachtigen in een centrale gegevensbank'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2014.

\*

Le 20 décembre 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 'modifiant l'arrêté royal du 26 septembre 2013 relatif à l'identification et à l'encodage des équidés dans une banque de données centrale'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 janvier 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2014.

\*

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 twee wijzigingen aan te brengen in artikel 12, § 1, van het koninklijk besluit van 26 september 2013 ‘betreffende de identificatie en de encoding van de paardachtigen in een centrale gegevensbank’. Die bepaling heeft betrekking op de registratie van paardachtigen die uit een andere lidstaat op het Belgisch grondgebied worden binnengebracht en die niet bestemd zijn om binnen tien dagen na aankomst geslacht te worden. Omdat het wenselijk blijkt om te voorzien in een identificatie van deze paardachtigen teneinde fraudegevallen te vermijden, wordt voorzien in een verplichting tot identificatie door middel van een microchip, zoals reeds het geval is voor de paardachtigen die geboren zijn op het Belgisch grondgebied.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Bij 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 worden gelezen in samenhang met artikel 2 van de dierengezondheidswet, luidens welke bepaling deze wet de bestrijding van de dierenziekten tot doel heeft teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen. Artikel 17 behoort tot hoofdstuk IV van de dierengezondheidswet, dat als opschrift 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 te situeren vallen binnen de doelstellingen van de dierengezondheidswet. Zoals reeds werd vastgesteld naar aanleiding van advies 53.636/1 van 30 juli 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 september 2013, 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 diergezondheidswet effectief rechtsgrond bieden voor het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4 Aangezien artikel 108 van de Grondwet geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit,<sup>1</sup> moet het eerste lid van de aanhef, waarin naar die bepaling wordt verwezen, worden weggelaten.

5. In het huidige tweede lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 29 van de diergezondheidswet worden weggelaten, aangezien die bepaling eveneens geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

### Artikel 2

6. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Op de vraag welke dwingende omstandigheden verantwoorden dat wordt afgeweken van de normale wijze van inwerkingtreding van besluiten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“L’obligation d’imposer un microchip à tous les équidés sur le territoire belge est prévue depuis 2008 avec l’ancien AR du 16 juin 2005. Lorsqu’on a abrogé l’ancien arrêté par l’AR du 26 septembre 2013, on s’est rendu compte qu’on avait oublié de reprendre cette obligation pour les équidés nés avant 2009 et venant d’autres états membres. Ce sont ces équidés nés avant 2009 qui font principalement l’objet de fraudes. En fait, on aurait voulu garantir une continuité dans l’application de la législation belge. Comme on ne peut demander l’application avec effet rétroactif, on demande une entrée en vigueur le jour de la publication.

Cette disposition est importante pour les inspecteurs de terrains de l’AFSCA qui contrôlent les équidés susceptibles de faire l’objet de fraudes. Une des mesures de lutte est d’imposer l’implantation d’un microchip chez les équidés qui n’en possèdent pas afin de garantir leur traçabilité. Or, sans base légale, ils ne peuvent plus imposer cette mesure. Etant donné que l’arrêté du 26 septembre 2013 est entré en vigueur en octobre 2013, il y a déjà deux mois d’écoulés pendant lesquels on n’a pas pu appliquer cette mesure d’obligation et on voudrait la rétablir le plus vite possible.”

De Raad van State betwijfelt of de omstandigheid dat reeds enige tijd is verlopen sinds de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 26 september 2013, het werkelijk noodzakelijk maakt om de rechtsonderhorige de relatief korte termijn van tien dagen te ontzeggen

---

<sup>1</sup> Die grondwetsbepaling, 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’, bood wel rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 26 september 2013 in zoverre door dat besluit taken worden opgedragen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Dat is evenwel niet het geval voor het ontworpen besluit.

om kennis te nemen van het te nemen besluit vooraleer het in werking treedt. De ontworpen bepaling kan dan ook beter worden weggelaten uit het ontwerp.

\*

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

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet d'apporter deux modifications à l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 26 septembre 2013 'relatif à l'identification et à l'encodage des équidés dans une banque de données centrale'. Cette disposition concerne l'enregistrement des équidés qui sont introduits sur le territoire belge en provenance d'un autre État membre et qui ne sont pas destinés à être abattus dans les dix jours suivant leur arrivée. Dès lors qu'il s'avère souhaitable de procéder à une identification de ces équidés afin d'éviter tout cas de fraude, le projet prévoit une obligation d'identification à l'aide d'un microchip, comme c'est déjà le cas pour les équidés qui sont nés sur le territoire belge.

3. L'arrêté en projet trouve son 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 régler l'enregistrement, le marquage et 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. Comme il a déjà été observé dans l'avis 53.636/1 du 30 juillet 2013 sur un projet

devenu l'arrêté royal du 26 septembre 2013, 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.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. L'article 108 de la Constitution ne procurant pas de fondement juridique à l'arrêté en projet<sup>1</sup>, il y a lieu de supprimer le premier alinéa du préambule faisant référence à cette disposition.

5. Dans l'actuel deuxième alinéa du préambule, il faut omettre la référence à l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux, dès lors que cette disposition ne procure pas non plus de fondement juridique à l'arrêté en projet.

### Article 2

6. Conformément à l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. À la question de savoir quels impératifs justifient de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'obligation d'imposer un microchip à tous les équidés sur le territoire belge est prévue depuis 2008 avec l'ancien AR du 16 juin 2005. Lorsqu'on a abrogé l'ancien arrêté par l'AR du 26 septembre 2013, on s'est rendu compte qu'on avait oublié de reprendre cette obligation pour les équidés nés avant 2009 et venant d'autres états membres. Ce sont ces équidés nés avant 2009 qui font principalement l'objet de fraudes. En fait, on aurait voulu garantir une continuité dans l'application de la législation belge. Comme on ne peut demander l'application avec effet rétroactif, on demande une entrée en vigueur le jour de la publication.

Cette disposition est importante pour les inspecteurs de terrains de l'AFSCA qui contrôlent les équidés susceptibles de faire l'objet de fraudes. Une des mesures de lutte est d'imposer l'implantation d'un microchip chez les équidés qui n'en possèdent pas afin de garantir leur traçabilité. Or, sans base légale, ils ne peuvent plus imposer cette mesure. Etant donné que l'arrêté du 26 septembre 2013 est entré en vigueur en octobre 2013, il y a déjà deux mois d'écoulés pendant lesquels on n'a pas pu appliquer cette mesure d'obligation et on voudrait la rétablir le plus vite possible ».

---

<sup>1</sup> Cette disposition constitutionnelle, combinée 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', a effectivement procuré un fondement juridique à l'arrêté royal du 26 septembre 2013, dans la mesure où cet arrêté confie des missions à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Ce n'est toutefois pas le cas de l'arrêté en projet.

Le Conseil d'État doute que la circonstance qu'un certain temps se soit déjà écoulé depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 26 septembre 2013, impose réellement de priver le justiciable du délai relativement court de dix jours pour prendre connaissance de l'arrêté envisagé avant qu'il n'entre en vigueur. Il est dès lors préférable d'omettre du projet la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT