



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.908/3
van 14 mei 2014

avis 55.908/3
du 14 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van een
identificatie- en
registratieregeling voor
varkens en tot vaststelling van
de toelatingsvoorwaarden voor
varkensbedrijven'

un projet d'arrêté royal
'établissant un système
d'identification et
d'enregistrement des porcs et
relatif aux conditions
d'autorisation pour les
exploitations de porcs'

Op 31 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 mei 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor varkensbedrijven’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 14 mei 2014.

*

Le 31 mars 2014, 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, prorogé jusqu'au 14 mai 2014, sur un projet d'arrêté royal ‘établissant un système d'identification et d'enregistrement des porcs et relatif aux conditions d'autorisation pour les exploitations de porcs’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 mai 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 14 mai 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 15 februari 1995 ‘betreffende de identificatie van varkens’ te vervangen, rekening houdend met richtlijn 2008/71/EG van de Raad van 15 juli 2008 ‘met betrekking tot de identificatie en de registratie van varkens’, met beschikking 2000/678/EG van de Commissie van 23 oktober 2000 ‘houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake de registratie van bedrijven in nationale gegevensbanken voor varkens, zoals bedoeld in Richtlijn 64/432/EEG van de Raad’ en met artikel 18 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’.

De veehouder is verantwoordelijk voor de uitvoering van de identificatie en de registratie van de varkens op zijn bedrijf (artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp). De verenigingen spelen een belangrijke rol in het identificatie- en registratieproces (artikel 5). De operatoren en de veehouders kunnen voor het uitvoeren van de bepalingen van het te nemen besluit gebruik maken van de diensten van een vereniging (artikel 7, § 6).

De operator moet per varkensbedrijf een veehouder laten registreren in Sanitel. Ook de houder van één of meer gezelschapsvarkens dient zich bij de vereniging in Sanitel te registreren (artikel 6). De aanvraag voor de registratie gebeurt overeenkomstig 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’. Als bewijs van de registratie van het varkensbedrijf in Sanitel ontvangt de veehouder een beslagfiche (artikel 7, §§ 2 en 3). Voor een varkensbedrijf moet eveneens een toelating aangevraagd worden overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 januari 2006 (artikel 7, § 4). Er worden voorwaarden vastgesteld inzake de infrastructuur, de uitrusting en de exploitatie van een varkensbedrijf (artikelen 37 en 38).

De identificatiemiddelen voor de varkens worden besteld via de vereniging (artikelen 10 tot 14) en moeten erkend zijn door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV). De leverancier moet een erkenningsaanvraag richten aan het FAVV, dat het dossier voor advies voorlegt aan de verenigingen (artikel 15). Het Agentschap legt na ontvangst van het advies van de verenigingen een voorstel van erkenning of weigering voor aan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen. De minister deelt zijn beslissing mee aan de leverancier en het FAVV informeert de vereniging over de beslissing. Alle erkende identificatiemiddelen worden bekendgemaakt op de website van de verenigingen. De minister kan erkenningen schorsen of intrekken (artikelen 16 en 17). Voor de klophamerstempel geldt een specifieke regeling (artikelen 18 en 19).

Elk nieuw geboren varken moet worden geïdentificeerd met een beslagoomerk of met een slachtoormerk, ten laatste op het moment van het spenen of eerder indien het varken eerder het bedrijf van geboorte verlaat (artikel 20). Elk ingevoerd varken behoudt zijn identificatiemiddel maar moet bijkomend geïdentificeerd worden binnen drie dagen na de aankomst op het bedrijf van bestemming (artikel 21).

Bij het afvoeren van het varkensbedrijf moet elk varken drager zijn van het identificatiemiddel van dat bedrijf. Op het bedrijf van bestemming blijft het identificatiemiddel behouden en is een bijkomende identificatie verplicht (artikelen 23 tot 25). Wanneer een identificatiemiddel onleesbaar is, moet een hermerking worden uitgevoerd (artikelen 26 en 27).

Het FAVV kan optreden ten aanzien van houders die de ontworpen regeling niet naleven (artikel 28). Identificatiemiddelen mogen in beginsel niet verwijderd, vervangen, gewijzigd of aangevuld worden (artikel 29).

Voor elk beslag varkens houdt de veehouder een bedrijfsregister bij met onder meer een deel met gegevens over de aanvoer en de geboortes en een deel met gegevens over de afvoer en de sterfte (artikel 30).

Het verhandelen en het vervoeren van varkens die niet zijn geïdentificeerd overeenkomstig de ontworpen regeling of zonder verplaatsingsdocument, is verboden. Er wordt bepaald welke gegevens het verplaatsingsdocument moet bevatten en hoe het wordt opgemaakt en geregistreerd (artikelen 31 tot 35).

De hoofdstukken X en XI bevatten wijzigings- en opheffingsbepalingen (artikelen 39 tot 50). Hoofdstuk XII bevat een aantal slotbepalingen (artikelen 51 tot 55).

4.1. De artikelen 1, 3 tot 36 en 51 tot 54 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in de artikelen 17 en 18 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet).

Wat betreft artikel 28 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op de mogelijkheid voor het FAVV om de houder de bevoegdheid tot het identificeren of het hermerken van varkens tijdelijk te ontfemen, kan enkel rechtsgrond worden gevonden in artikel 17 van de Dierengezondheidswet in zoverre deze mogelijkheid wordt beschouwd als een administratieve maatregel met betrekking tot de identificatie die als dusdanig geen sanctionerend

karakter heeft, aangezien de Dierengezondheidswet geen machtiging aan de Koning bevat om naast de in die wet geregelde administratieve geldboeten, andere administratieve sancties op te leggen.

Artikel 5 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op de taken van de verenigingen, vindt specifiek rechtsgrond in artikel 3 van de Dierengezondheidswet.

De rechtsgrond voor de artikelen 37 en 38 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op toelatingsvoorwaarden van sanitaire aard voor varkensbedrijven, wordt geboden door artikel 18bis van de Dierengezondheidswet.

4.2. Bij artikel 29 van de Dierengezondheidswet, dat eveneens wordt vermeld in de aanhef van het ontwerp, wordt de Koning gemachtigd om de uitvoering van de door hem bepaalde machten die in deze wet zijn vastgesteld, over te dragen aan de minister bevoegd voor de volksgezondheid, onverminderd de bepalingen van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'. Nog afgezien van het gegeven dat de wetgever de Koning niet kan machtigen om ruimere delegaties van regelgevende bevoegdheid te verlenen aan een minister dan uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, is een dergelijke wettelijke machtiging overbodig, aangezien de bevoegdheid van de Koning om regelgevende bevoegdheid aan de minister te delegeren kan worden afgeleid uit artikel 96 van de Grondwet¹ en eigenlijk zelfs niet kan worden gesteund op een wetsbepaling, aangezien het de wetgever niet toekomt zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht. Voor de delegaties aan de minister die het ontworpen besluit inhoudt, kan dan ook geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 29 van de Dierengezondheidswet.

4.3. Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten² aan het FAVV, kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000.

In zoverre aan houders en aan verenigingen bij de ontworpen regeling verplichtingen worden opgelegd inzake medewerking aan de voormelde taken van het FAVV, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000.

4.4. De artikelen 6 tot 9, 35 tot 38 en 45 van het ontworpen besluit vinden aanvullend rechtsgrond in artikel 3bis, eerste lid, van het bekrachtigde³ koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal

¹ Zie J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 379.

² De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het FAVV (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

³ Bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001 'tot bekrachtiging en wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’.

In de aanhef wordt tevens verwezen naar artikel 9, § 1, eerste lid, van hetzelfde besluit. Luidens deze bepaling kan de Koning, binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000, elke maatregel nemen die nodig is voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en uit de krachtens die verdragen tot stand gekomen akten. Volgens de gemachtigde wordt deze bepaling “telkens vermeld in de aanhef van die besluiten die een omzetting/implementatie zijn van Europese regelgeving (in dit geval RL en Beschikking)”. Nog afgezien van de vraag of deze bepaling effectief rechtsgrond zou kunnen bieden voor de omzetting van alle bepalingen van de in artikel 1, § 1, i, van het ontwerp genoemde richtlijnen en beschikking,⁴ kan de verwijzing ernaar worden weggelaten, nu de bepaling geen ruimere rechtsgrond kan bieden dan de hiervoor aangehaalde rechtsgrondbepalingen.

4.5. De hoofdstukken X en XI bevatten wijzigings- en opheffingsbepalingen van verscheidene besluiten. Binnen de beschikbare termijn voor het onderzoek van het ontwerp en gelet op het hoge aantal adviesaanvragen waarmee hij wordt geconfronteerd, is het voor de Raad van State onmogelijk om na te gaan wat de rechtsgrond is voor elk van deze bepalingen. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de betrokken rechtsgrondbepalingen worden vermeld in de aanhef voor zover dat nu nog niet het geval zou zijn.

Zo moet bijvoorbeeld in de aanhef niet alleen worden verwezen naar artikel 8, eerste lid, 1°, van de Dierengezondheidswet, maar ook naar artikel 7 ervan als rechtsgrondbepalingen voor de artikelen 39 tot 44 van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrondbepalingen in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen *sub* 4.1 tot 4.5 is uiteengezet.

Artikel 1

6. In artikel 1, § 1, i, c), van het ontwerp moet worden verwezen naar de datum (26 juni 1964) van richtlijn 64/432/EEG.

7. Het al dan niet toepasselijk zijn van de ontworpen regeling op het houden van ten hoogste drie gezelschapsvarkens kan weliswaar bepaald worden in artikel 1, § 2, van het ontwerp,

⁴ Zie daarover *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 190.5.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

maar voor de wijzigingen die erbij worden aangebracht in andere besluiten moet die (niet-) toepasselijkheid blijken uit de te wijzigen besluiten zelf en niet uit de ontworpen bepaling. Zo nodig moet in die te wijzigen besluiten een bepaling worden ingevoegd waarin die beperking van het toepassingsgebied wordt geëxpliciteerd.

Artikel 5

8. Bij artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt aan de verenigingen de verplichting opgelegd om de noodzakelijke procedures en instructies voor de uitoefening van hun taken vast te stellen, deze bekend te maken op hun website en de houders erover te informeren.

Uit de bewoordingen “procedures” en “instructies” kan worden afgeleid dat het gaat om voorschriften die de houders van varkens ook effectief zullen moeten naleven. Het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan privaatrechtelijke verenigingen valt echter moeilijk in overeenstemming te brengen met de algemene principes van het Belgisch publiek recht. De ontworpen bepalingen moeten dan ook in die zin geïnterpreteerd te worden dat met de “procedures” en de “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.

Artikel 7

9. Artikel 7, § 6, van het ontwerp handelt over de mogelijkheid voor de operator en de veehouder om “[v]oor het uitvoeren van de bepalingen van dit besluit” een beroep te doen op één enkele vereniging. Die ontworpen bepaling heeft een algemene draagwijdte en geldt niet enkel voor de registratie die in de overige paragrafen van artikel 7 van het ontwerp wordt geregeld. De gemachtigde beaamde dat de ontworpen bepaling het best kan worden overgeheveld naar een nieuwe paragraaf 3 van artikel 3 van het ontwerp.

SLOTOPMERKING

10. Bij de voorbereiding van het ontworpen besluit is gebleken dat in het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten’, waarover de Raad van State op 4 april 2014 advies 55.636/3 heeft gegeven, nog een wijziging moet worden aangebracht en dat de artikelen 37 en 38 van dit ontwerp moeten worden vervangen door een verwijzing naar bepalingen in het ontwerp van koninklijk besluit waarover advies 55.636/3 is gegeven. Deze nieuw ontworpen bepalingen luiden als volgt:

“Afdeling XX - Wijziging van het koninklijk besluit van houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten

‘Art. XX. In artikel 2 van het koninklijk besluit houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het eerste lid vervangen als volgt:

‘Voor de toepassing van dit besluit gelden:

i. de definities en het toepassingsgebied 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;

ii. de definities van artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor varkensbedrijven, met uitzondering van definitie 21°.’;

2° in het tweede lid wordt punt 7° vervangen als volgt:

‘7° (Varkens)bedrijf: een inrichting waar fokvarkens, opfokvarkens, vleesvarkens en/of biggen door een veehouder worden gehouden, gekweekt, gefokt of verzorgd;’

3° de punten 9° tot en met 27° worden opgeheven.’

(...)

‘HOOFDSTUK IX. — Toelatingsvoorwaarden voor een varkensbedrijf

Art. 37. § 1. Een toelating voor een varkensbedrijf, in toepassing van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, wordt slechts afgeleverd indien de inrichting voldoet aan de voorwaarden inzake infrastructuur en uitrusting, beschreven in artikel 3 van het koninklijk besluit van houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.

§ 2. De exploitatievoorwaarden voor een toegelaten varkensbedrijf zijn deze die opgenomen zijn in artikel 4 van het koninklijk besluit van houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.’

Art. 38. (vervalt).”

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 du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de remplacer l'arrêté royal du 15 février 1995 'relatif à l'identification des porcs', compte tenu de la directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juillet 2008 'concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine', de la décision 2000/678/CE de la Commission du 23 octobre 2000 'établissant les modalités d'enregistrement des exploitations dans les bases de données nationales concernant les animaux de l'espèce porcine conformément à la directive 64/432/CEE du Conseil' et de l'article 18 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'.

L'éleveur est responsable de l'exécution de l'identification et de l'enregistrement des porcs dans son exploitation (article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du projet). Les associations jouent un rôle important dans le processus d'identification et d'enregistrement (article 5). Les opérateurs et les éleveurs peuvent faire appel aux services d'une association pour exécuter les dispositions de l'arrêté envisagé (article 7, § 6).

Pour chaque exploitation porcine, l'opérateur doit faire enregistrer un éleveur dans Sanitel. Le détenteur d'un ou de plusieurs porcs de compagnie doit également se faire enregistrer dans Sanitel auprès de l'association (article 6). La demande d'enregistrement se fait conformément à 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'. Comme preuve de l'enregistrement de l'exploitation porcine dans Sanitel, l'éleveur reçoit une fiche de troupeau (article 7, §§ 2 et 3). Pour une exploitation porcine, une autorisation doit également être demandée conformément à l'arrêté royal du 16 janvier 2006

(article 7, § 4). Des conditions sont fixées en matière d'infrastructure, d'équipement et d'exploitation d'une exploitation porcine (articles 37 et 38).

Les moyens d'identification des porcs sont commandés par l'intermédiaire de l'association (articles 10 à 14) et doivent être agréés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA). Le fournisseur doit adresser une demande d'agrément à l'AFSCA, qui soumet le dossier pour avis aux associations (article 15). Après réception de l'avis des associations, l'Agence soumet une proposition d'agrément ou de refus au ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions. Le ministre communique sa décision au fournisseur et l'AFSCA informe l'association de cette décision. Tous les moyens d'identification agréés sont publiés sur le site internet des associations. Le ministre peut suspendre ou retirer les agréments (articles 16 et 17). La marque de frappe est soumise à un régime spécifique (articles 18 et 19).

Tout porc nouveau-né doit être identifié par une marque auriculaire de troupeau ou une marque auriculaire d'abattage, au plus tard au moment du sevrage ou plus tôt s'il quitte l'exploitation de naissance plus tôt (article 20). Tout porc importé conserve son moyen d'identification, mais doit faire l'objet d'une identification complémentaire dans les trois jours suivant l'arrivée à l'exploitation de destination (article 21).

Au moment de son départ de l'exploitation porcine, tout porc doit être porteur du moyen d'identification de cette exploitation. Il conserve son moyen d'identification à l'exploitation de destination et doit faire l'objet d'une identification complémentaire (articles 23 à 25). Lorsqu'un moyen d'identification est illisible, il faut procéder à un marquage (articles 26 et 27).

L'AFSCA peut agir à l'égard des détenteurs qui ne respectent pas la réglementation en projet (article 28). En principe, les moyens d'identification ne peuvent pas être enlevés, remplacés, modifiés ou complétés (article 29).

Pour chaque troupeau de porcs, l'éleveur tient un registre d'exploitation qui comporte notamment une partie contenant des données relatives aux arrivées et aux naissances et une partie contenant des données concernant les départs et la mortalité (article 30).

La commercialisation et le transport de porcs qui ne sont pas identifiés conformément à la réglementation en projet ou qui ne sont pas accompagnés d'un document de circulation sont interdits. Il est précisé quelles informations le document de circulation doit contenir et comment il doit être établi et enregistré (articles 31 à 35).

Les chapitres X et XI contiennent des dispositions modificatives et abrogatoires (articles 39 à 50). Le chapitre XII contient un certain nombre de dispositions finales (articles 51 à 55).

4.1. Les articles 1^{er}, 3 à 36 et 51 à 54 de l'arrêté en projet trouvent en principe un fondement juridique dans les articles 17 et 18 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

L'article 28 de l'arrêté en projet, qui permet à l'AFSCA de priver temporairement le détenteur de la compétence d'identifier ou de remarquer des porcs, ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux que dans la mesure où cette possibilité est considérée comme une mesure administrative concernant l'identification qui, en tant que telle, ne revêt pas un caractère répressif, dès lors que la loi relative à la santé des animaux n'habilite pas le Roi à infliger d'autres sanctions administratives que les amendes administratives qu'elle prévoit.

L'article 5 de l'arrêté en projet, qui concerne les tâches des associations, trouve spécifiquement son fondement juridique dans l'article 3 de la loi relative à la santé des animaux.

L'article 18bis de la loi relative à la santé des animaux procure le fondement juridique aux articles 37 et 38 de l'arrêté en projet, qui concernent les conditions d'autorisation d'ordre sanitaire pour les exploitations porcines.

4.2. L'article 29 de la loi relative à la santé des animaux, qui est également mentionné dans le préambule du projet, habilite le Roi à déléguer l'exercice des pouvoirs prévus par cette loi, et qu'il détermine, au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, sans préjudice des dispositions de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Indépendamment du fait que le législateur ne peut pas habiliter le Roi à accorder à un ministre des délégations de pouvoir réglementaire plus larges que des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail, une telle habilitation légale est superflue, dès lors que le pouvoir permettant au Roi de déléguer un pouvoir réglementaire au ministre peut se déduire de l'article 96 de la Constitution¹ et, en fait, ne peut même pas s'appuyer sur une disposition légale, parce qu'il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif. Par conséquent, les délégations au ministre prévues dans l'arrêté en projet ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux.

4.3. En ce qui concerne l'attribution de missions² à l'AFSCA, l'arrêté en projet peut trouver un fondement dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000.

Dans la mesure où la réglementation en projet impose des obligations aux détenteurs et aux associations en matière de coopération aux missions précitées de l'AFSCA, l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000 lui procure un fondement juridique.

4.4. Les articles 6 à 9, 35 à 38 et 45 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique complémentaire dans l'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal confirmé³ du

¹ Voir J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 379.

² Le délégué a confirmé que le projet concerne uniquement les missions ordinaires de l'AFSCA (et donc pas ses missions complémentaires qui requerraient un fondement juridique complémentaire).

³ Confirmé par la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

22 février 2001 ‘organisant les contrôles effectués par l’Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales’.

Le préambule fait également référence à l’article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même arrêté. Cette disposition habilite le Roi, dans le cadre du champ d’application de la loi du 4 février 2000, à prendre toute mesure nécessaire pour assurer l’exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes pris en exécution de ceux-ci. Selon le délégué, cette disposition est chaque fois mentionnée dans le préambule des arrêtés qui transposent/mettent en oeuvre la réglementation européenne (en l’occurrence des directives et une décision). Abstraction faite de la question de savoir si cette disposition pourrait effectivement procurer un fondement juridique à la transposition de toutes les dispositions des directives et de la décision visées à l’article 1^{er}, § 1^{er}, i, du projet ⁴, la référence qui y est faite peut être supprimée, dès lors que la disposition n’est pas susceptible de procurer un fondement juridique plus étendu que les dispositions susmentionnées qui procurent ce fondement.

4.5. Les chapitres X et XI contiennent des dispositions modificatives et abrogatoires de divers arrêtés. Compte tenu du délai qui lui est imparti pour examiner le projet et eu égard aux nombreuses demandes d’avis dont il est saisi, le Conseil d’État n’a pas pu vérifier le fondement juridique de chacune de ces dispositions. Il appartient aux auteurs du projet de veiller à ce que les dispositions concernées procurant un fondement juridique soient mentionnées dans le préambule, pour autant que tel ne soit pas encore le cas.

Ainsi, par exemple, le préambule doit non seulement viser l’article 8, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi relative à la santé des animaux, mais également son article 7 à titre de dispositions procurant un fondement juridique aux articles 39 à 44 de l’arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. La référence, dans le préambule, aux dispositions procurant un fondement juridique sera adaptée conformément aux observations formulées aux points 4.1 à 4.5.

Article 1^{er}

6. À l’article 1^{er}, § 1^{er}, i, c), du projet, on mentionnera la date (26 juin 1964) de la directive 64/432/CEE.

7. L’applicabilité ou non de la réglementation en projet à la détention de trois porcs de compagnie au maximum peut certes être réglée à l’article 1^{er}, § 2, du projet, mais pour les modifications qu’il apporte à d’autres arrêtés, cette (in)applicabilité doit ressortir des arrêtés à

⁴ Voir à ce propos *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d’État, 2008, recommandation n° 190.5.1, à consulter sur le site internet du Conseil d’État (www.raadvst-consetat.be).

modifier proprement dits et non de la disposition en projet. Au besoin, on insérera dans ces arrêtés à modifier une disposition précisant cette restriction du champ d'application.

Article 5

8. L'article 5, alinéas 2 et 3, du projet impose aux associations de fixer les procédures et instructions nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, de les publier sur leur site internet et d'en informer les détenteurs.

Il peut se déduire des termes « procédures » et « instructions » qu'il s'agit de prescriptions que les détenteurs de porcs devront effectivement respecter. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à des associations de droit privé s'accorde toutefois difficilement avec les principes généraux du droit public belge. Il faut dès lors interpréter les dispositions en projet en ce sens que les « procédures » et les « instructions » ne visent que des directives pratiques pour l'application de la réglementation pertinente. Si les auteurs du projet devraient envisager des règles contraignantes, ils devraient 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.

Article 7

9. L'article 7, § 6, du projet concerne la possibilité pour l'opérateur et pour l'éleveur de faire appel à une seule association « [p]our exécuter les dispositions du présent arrêté ». Cette disposition en projet a une portée générale et ne vaut pas uniquement pour l'enregistrement réglé dans les autres paragraphes de l'article 7 du projet. Comme en a convenu le délégué, mieux vaudrait intégrer la disposition en projet dans un nouveau paragraphe 3 de l'article 3 du projet.

OBSERVATION FINALE

10. Lors de la préparation de l'arrêté en projet, il s'est avéré qu'une modification doit encore être apportée au projet d'arrêté royal 'portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire', sur lequel le Conseil d'État a donné, le 4 avril 2014, l'avis 55.636/3, et que les articles 37 et 38 de ce projet doivent être remplacés par une référence à des dispositions figurant dans le projet d'arrêté royal ayant fait l'objet de l'avis 55.636/3. Ces nouvelles dispositions en projet s'énoncent comme suit :

« Section XX. - Modification de l'arrêté royal du ... portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire

‘Art. XX. À l'article 2 de l'arrêté royal du ... portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

'Pour l'application du présent arrêté, sont pertinentes :

i. les définitions et le champ d'application 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;

ii. les définitions de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du ... établissant un système d'identification et d'enregistrement des porcs et relatif aux conditions d'autorisation pour les exploitations de porcines, à l'exception du définition 21°.';

2° à l'alinéa 2, le point 7° est remplacé par ce qui suit :

'7° Exploitation (porcine) : établissement dans lequel des porcs de reproduction, porcs d'élevage, porcs d'engraissement et/ou des porcelets sont détenus, élevés, reproduits ou entretenus';

3° les points 9° à 27°, sont abrogés';

(...)

'CHAPITRE IX. - Conditions d'autorisation pour une exploitation porcine

Art. 37. § 1^{er}. Une autorisation pour une exploitation porcine, en application de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, n'est délivrée que si l'établissement satisfait aux conditions en matière d'infrastructure et d'équipement, prévues à l'article 3 de l'arrêté royal du ... portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire.

§ 2. Les conditions d'exploitation pour une exploitation porcine autorisée sont celles prévues à l'article 4 de l'arrêté royal du portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire.'

Art. 38. (supprimé) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT