



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.812/VR/3
van 24 december 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
5 mei 2004 houdende het
model en de modaliteiten voor
de uitgave van het paspoort
voor het intracommunautair
verkeer van katten en fretten'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.812/VR/3
du 24 décembre 2014

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
5 mai 2004 relatif au modèle et
aux modalités de distribution
du passeport pour les
mouvements
intracommunautaires des chats
et des furets'

Op 19 november 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 houdende het model en de modaliteiten voor de uitgave van het paspoort voor het intracommunautair verkeer van katten en fretten’.

Het ontwerp is, wat de bevoegdheidsvraag betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 16 december 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan Velaers en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het ontwerp is voor het overige door de derde kamer onderzocht op 16 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 december 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 19 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 5 mai 2004 relatif au modèle et aux modalités de distribution du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chats et des furets'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 16 décembre 2014, en ce qui concerne la question des compétences. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section, et Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

Le projet a été examiné pour le reste par la troisième chambre le 16 décembre 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 décembre 2014.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot actualisering van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 ‘houdende het model en de modaliteiten voor de uitgave van het paspoort voor het intracommunautair verkeer van katten en fretten’¹ teneinde het in overeenstemming te brengen met verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 998/2003’, uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013 van de Commissie van 28 juni 2013 ‘inzake de modelidentificatiedocumenten voor het niet-commerciële verkeer van honden, katten en fretten, de vaststelling van de lijsten van derde landen en gebieden en de voorschriften betreffende de vorm, de opmaak en de taal van de verklaringen ten bewijze van de naleving van bepaalde voorwaarden die zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad’ en, ten slotte, richtlijn 2013/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘tot wijziging van de Richtlijn 92/65/EEG van de Raad wat betreft de veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Unie van honden, katten en fretten’.²

BEVOEGDHEID

3. Het ontwerpbesluit betreft, zoals het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de modaliteiten voor de identificatie van gezelschapsdieren en de afgifte van het paspoort voor het intracommunautaire verkeer van honden, katten en fretten’ waarover de afdeling Wetgeving op dezelfde dag advies 56.817/VR/3 heeft verstrekt, de federale bevoegdheid inzake diergezondheid.

¹ Voor katten en fretten is er, in tegenstelling tot honden (zie artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘betreffende de identificatie en registratie van honden’), geen *internrechtelijke* verplichting om een paspoort te hebben als identificatiedocument en als informatiedrager voor het bewijs van de registratie. Met het ontwerpbesluit wordt de verplichting om een identificatiedocument te hebben *in de vorm van een paspoort* (volgens het Europese model) dan ook beperkt tot de katten en fretten die in het intracommunautaire verkeer worden gebracht.

² Een eerste toepassing en omzetting van deze regelgeving werd beoogd met het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende veterinairerechtelijke voorschriften voor het verkeer van honden, katten en fretten’, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 1 oktober 2014 advies 56.646/3 heeft verstrekt.

Het ontwerp van koninklijk besluit is ingegeven door de in opmerking 2 vermelde Europese regelgeving waarmee het te wijzigen koninklijk besluit van 5 mei 2004 in overeenstemming wordt gebracht. In de eraan voorafgaande overwegingen wordt de finaliteit van verordening (EU) nr. 576/2013 als volgt omschreven:

“Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk de vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren van de in bijlage I vermelde soorten om de risico's die dat verkeer oplevert voor de volksgezondheid of de diergezondheid te voorkomen of tot een minimum te beperken, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en daarom beter op het niveau van de Unie kan worden bereikt, kan de Unie (...) maatregelen nemen (...).”³

Luidens artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de federale overheid bevoegd voor “de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen”.

De aldus aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid inzake de diergezondheid slaat op het hele beleid inzake de diergezondheid, en is niet beperkt tot de aspecten van het beleid inzake de diergezondheid die verband houden met het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen. In deze bepaling vindt de federale overheid derhalve de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de bestrijding van dierenziekten regelend op te treden.⁴ De zesde staatshervorming verandert niets aan deze bevoegdheidsomschrijving.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, dat betrekking heeft op de *identificatie* van katten en fretten in het licht van de door de Europese regelgeving gestelde sanitaire doelen⁵ wanneer zij in het intracommunautaire verkeer worden gebracht, doet als zodanig geen bevoegdheidsvraag rijzen.

³ Zie overweging 37 van verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013.

⁴ Zie inzonderheid de Diergezondheidswet van 24 maart 1987. De normen en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het waarborgen van de veiligheid van de voedselketen, vormen een aangelegenheid die bij artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vervangen bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, uitdrukkelijk onder de bevoegdheid van de federale overheid is gehouden. In adv.RvS 32.235/VR, op 26 maart 2002 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2002 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 1995 houdende bijzondere maatregelen van epidemiologisch toezicht op en preventie van aangifteplichtige varkensziekten’, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de aangelegenheid die aldus aan de federale overheid is voorbehouden, op het hele beleid inzake diergezondheid slaat, zodat de bevoegdheid in kwestie niet beperkt is tot de aspecten van het beleid inzake diergezondheid die verband houden met het waarborgen van de veiligheid van de voedselketen. Aangezien de bijzondere wet van 6 januari 2014 geen inhoudelijke wijzigingen heeft aangebracht in de bevoegdheidsregeling inzake diergezondheid, is de oplossing die in advies 32.235/VR is aangebracht, nog steeds actueel.

⁵ Zie opmerking 4.1.

Niettemin zijn de gewesten bevoegd inzake dierenwelzijn sedert 1 juli 2014, datum waarop de bijzondere wet van 6 januari 2014 'betreffende de Zesde Staatshervorming' in werking is getreden, zoals de afdeling Wetgeving in het onder randnummer 3 vermelde advies 56.817/VR/3 opmerkt. Voor zover de betrokken overheden binnen het kader van de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn, ervoor zouden opteren om het Europese paspoort voor katten en fretten⁶ nog voor andere doeleinden te gebruiken, zoals dat ook thans het geval lijkt te zijn wat het paspoort voor honden betreft, is een samenwerking tussen deze overheden noodzakelijk.⁷ In dat geval moeten de verschillende bevoegde beleidsniveaus zich er immers van vergewissen dat de bepalingen in de verschillende teksten in kwestie elkaar niet overlappen, geen gebrek aan samenhang vertonen of het niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken dat een ander beleidsniveau zijn bevoegdheden uitoefent, in voorkomend geval met toepassing van de relevante bepalingen van Europees recht.

RECHTSGROND

4.1. Volgens de aanhef van het ontworpen besluit wordt ervoor rechtsgrond gezocht in artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987, waarbij aan de Koning, met het oog op de bestrijding van dierenziekten, machtiging wordt verleend om de voorwaarden vast te stellen waaraan dieren, dierlijke producten, dierlijke bijproducten, planten en substraten moeten voldoen om in de handel te worden gebracht, verworven, te koop aangeboden, tentoongesteld, in bezit gehouden, vervoerd, verkocht, onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd, evenals om de invoer, de uitvoer of de doorvoer van dieren, dierlijke producten, dierlijke bijproducten, planten en substraten te verbieden en te reglementeren.

Zoals dat het geval is voor het koninklijk besluit van 5 mei 2004 waarvan de wijziging wordt beoogd, dient voor het ontwerpbesluit echter rechtsgrond te worden gezocht in artikel 17 van de Dierengezondheidswet. Bij dat artikel 17 wordt de Koning ertoe gemachtigd de regelen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen te bepalen, evenals de voorwaarden waaraan de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister). De Koning vermag tevens de voorwaarden te bepalen van hun verdeling, registratie en gebruik, evenals het tarief van de retributies voor de identificatie en de registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier. Tot slot kan de Koning krachtens datzelfde artikel de verenigingen, erkend met toepassing van artikel 3 van diezelfde Dierengezondheidswet, of andere hiertoe door de minister erkende organismen aanwijzen als begunstigden van deze retributies, hen belasten met de inning ervan en de voorwaarden bepalen waaraan deze organismen moeten voldoen om door de minister te worden erkend.

⁶ Zie opmerking 6.

⁷ De federale overheid en de gewesten blijken zich daar terdege van bewust te zijn zoals kan worden opgemaakt uit een protocol van 15 mei 2014 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'betreffende de uitoefening van de bevoegdheden op het vlak van dierenwelzijn gedurende de overgangperiode'; in dat protocol wordt de invoering beoogd van een gezamenlijk beheer van de databank, van de identificatie en van de paspoorten.

Daarover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat verkeerdelijk werd verwezen naar artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet in plaats van naar artikel 17 van diezelfde wet. Vermits het inderdaad om paspoorten voor katten en fretten gaat, en dus om de 'identificatie van dieren', blijkt dat voor het ontwerpbesluit rechtsgrond moet worden gevonden in artikel 17 van de Dierengezondheidswet, en *niet* in artikel 15, 1° en 2°, ervan.

4.2. Er dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt wat artikel 7 van het ontwerp (ontworpen artikel 13) betreft, namelijk voor zover daarin wordt voorzien dat de erkende rechtspersoon die paspoorten in omloop heeft gebracht die niet voldoen aan de communautaire voorschriften, deze op eigen kosten uit omloop dient te nemen, te vergoeden of te vervangen. Voor die ontworpen bepaling kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 17 van de Dierengezondheidswet. De gemachtigde verklaarde geen andere rechtsgrondbepaling te kunnen aanwijzen voor de ontworpen bepaling.

De plicht om de communautaire regelgeving toe te passen is een voorwaarde om te worden erkend (artikel 5 van het ontwerp – ontworpen artikel 6, 4°), die in hoofde van de rechtspersoon permanent moet zijn vervuld. Dat houdt in dat de erkende rechtspersoon ertoe verplicht is paspoorten af te leveren die in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving. Onverminderd de sancties die desgevallend met toepassing van de bepalingen van hoofdstuk VI van de Dierengezondheidswet kunnen worden toegepast, zal de niet-naleving van voornoemde erkenningvoorwaarde tot de intrekking van de erkenning leiden door de minister (zie artikel 14 van het koninklijk besluit van 5 mei 2004: "De erkenning *wordt* door de Minister ingetrokken wanneer de rechtspersoon de bepalingen van dit besluit niet naleeft."). Daarmee blijkt echter nog niet bij welke wettelijke bepaling de Koning ertoe wordt gemachtigd om bovendien te bepalen dat de betrokken rechtspersoon deze niet-conforme paspoorten op eigen kosten uit omloop dient te nemen, te vergoeden of te vervangen. Net zomin als de gemachtigde ziet de afdeling Wetgeving van de Raad van State daarvoor enige rechtsgrond.

De ontworpen bepaling dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen in opmerking 4.1 werd opgemerkt.

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe artikel 1 van het koninklijk besluit van 5 mei 2004 te vervangen om te bepalen dat het te nemen besluit ertoe strekt de nadere regels voor de uitgave van het paspoort te bepalen om tegemoet te komen aan de bepalingen van verordening (EU) nr. 576/2013, die betrekking heeft op het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren. Die verordening heeft dus niet enkel betrekking op "katten en fretten", doch ook op, onder meer, honden. Het is dan ook twijfelachtig of het toepassingsgebied van het te nemen besluit wel

degelijk beperkt blijft, zoals de stellers van het ontwerp beogen, tot katten en fretten. Immers zodra het te nemen besluit in werking treedt, verdwijnt het huidige artikel 1 van het koninklijk besluit van 5 mei 2004. In dat artikel wordt uitdrukkelijk bepaald dat het besluit ertoe strekt het model van het paspoort voor het intracommunautair verkeer van “katten en fretten” te regelen. In het ontwerpbesluit ontbreekt dergelijke bepaling, terwijl een opschrift normatieve draagwijdte ontbeert. Omwille van de rechtszekerheid en om beter tegemoet te komen aan de bedoelingen van de stellers van het ontwerp, dient in het besluit zelf te worden opgenomen dat het toepassingsgebied beperkt blijft tot katten en fretten.

Artikel 4

7. De gemachtigde bevestigde dat artikel 4 van het ontwerpbesluit (ontworpen artikel 5) mag worden geschrapt daar het overeenstemt met de actuele versie van artikel 5 van het koninklijk besluit van 5 mei 2004.

Artikel 10

8. Luidens artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 29 december 2014. Gelet op het tijdstip waarop het ontwerp om advies aan de Raad van State werd voorgelegd en op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, kan het wellicht niet worden gefinaliseerd, laat staan bekendgemaakt, vóór die datum. De uit te vaardigen regeling zou in dat geval derhalve uitwerking krijgen met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Aan die voorwaarden is in dit geval niet voldaan.

In zoverre het ontwerpbesluit nieuwe verplichtingen of verbodsbepalingen zou bevatten die *niet* bij verordening (EU) nr. 576/2013 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013 worden opgelegd, kan er geen terugwerkende kracht aan worden verleend en dient de inwerkingtreding ervan te worden gesitueerd op de dag van of na de bekendmaking van die nieuwe verplichtingen in het Belgisch Staatsblad, zoals de Raad van State in advies 56.817/VR/3 heeft opgemerkt.

Bovendien is de bepaling zinloos in zoverre met het te nemen besluit het koninklijk besluit van 5 mei 2004 slechts in overeenstemming wordt gebracht met de verplichtingen die reeds voortvloeien uit de genoemde verordeningen, die van toepassing zijn vanaf 29 december 2014.⁸ Deze verordeningen zijn immers verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De sanctionering van overtredingen ervan wordt gewaarborgd bij de artikelen 23 en 24 van de Dierengezondheidswet, waarin wordt bepaald dat niet alleen overtredingen van bepalingen van deze wet of van de krachtens deze wet genomen besluiten worden gestraft met de in die wet bepaalde straffen, doch eveneens overtredingen “van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake”. Dat de verordeningen laattijdig worden uitgevoerd door de federale overheid, heeft daarop geen invloed.

*

⁸ Krachtens artikel 45, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 576/2013 is zij in werking getreden op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie, zijnde op 28 juni 2013; krachtens artikel 6, eerste alinea, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013 is zij in werking getreden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Die bekendmaking vond eveneens plaats op 28 juni 2013.

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis tend à actualiser l'arrêté royal du 5 mai 2004 'relatif au modèle et aux modalités de distribution du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chats et des furets'¹ en vue de le conformer au règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'relatif aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie et abrogeant le règlement (CE) n° 998/2003', au règlement d'exécution (UE) n° 577/2013 de la Commission du 28 juin 2013 'concernant les modèles de documents d'identification relatifs aux mouvements non commerciaux de chiens, de chats et de furets, l'établissement de listes de territoires et de pays tiers ainsi que les exigences en matière de format, de présentation et de langues applicables aux déclarations attestant la conformité à certaines conditions prévues par le règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil' et, enfin, à la directive 2013/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil en ce qui concerne les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans l'Union de chiens, de chats et de furets'².

COMPÉTENCE

3. À l'instar du projet d'arrêté royal 'relatif aux modalités d'identification des animaux de compagnie et à la délivrance du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chiens, chats et furets', sur lequel la section de législation a donné le même jour l'avis 56.817/VR/3, le projet d'arrêté concerne la compétence fédérale en matière de santé des animaux.

¹ Contrairement aux chiens (voir l'article 4 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens', le *droit interne* n'impose pas, pour les chats et les furets, de disposer d'un passeport comme document d'identification et de support informatique pour prouver l'enregistrement. Le projet d'arrêté limite dès lors l'obligation de disposer d'un document d'identification *sous la forme d'un passeport* (conforme au modèle européen) aux chats et aux furets qui font l'objet de mouvements intracommunautaires.

² Une première application et transposition de cette réglementation a été envisagée dans le projet d'arrêté royal 'relatif aux règles vétérinaires régissant les mouvements des chiens, chats et furets', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 1^{er} octobre 2014, l'avis 56.646/3.

Le projet d'arrêté royal est dicté par la réglementation européenne, mentionnée dans l'observation 2, avec laquelle l'arrêté royal du 5 mai 2004 à modifier est mis en conformité. Dans les considérants qui le précèdent, la finalité du règlement (UE) n° 576/2013 est décrite comme suit :

« Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir l'établissement de conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie des espèces répertoriées à l'annexe I de manière à prévenir et à réduire autant que possible les risques pour la santé publique ou animale associés aux mouvements de ce type, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres et peut donc être mieux atteint au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures (...) »³.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente pour « les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire ».

La matière ainsi réservée à l'autorité fédérale en ce qui concerne la santé des animaux porte sur l'ensemble de la politique concernant la santé des animaux et n'est pas limitée aux aspects de cette politique qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire. Cette disposition procure dès lors à l'autorité fédérale la compétence générale pour légiférer en matière de lutte contre les maladies des animaux⁴. La sixième réforme de l'État ne change rien à cette définition de compétence.

En tant que tel, le projet d'arrêté soumis pour avis, qui concerne l'*identification* des chats et des furets au regard des objectifs sanitaires fixés par la législation européenne⁵ lorsqu'ils font l'objet de mouvements intracommunautaires, ne soulève pas de question de compétence.

³ Voir le considérant 37 du règlement (EU) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013.

⁴ Voir notamment la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'. Les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, constituent une matière pour laquelle l'autorité fédérale demeure expressément compétente en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Dans l'avis du Conseil d'État 32.235/VR, donné le 26 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2002 'modifiant l'arrêté royal du 15 février 1995 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de porcs à déclaration obligatoire', la section de législation du Conseil d'État a considéré que la matière ainsi réservée à l'autorité fédérale concerne l'ensemble de la politique de protection de la santé animale, de sorte que la compétence en la matière ne se limite pas aux aspects de la politique de protection de la santé animale qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire. La loi spéciale du 6 janvier 2014 n'ayant pas apporté de changement de fond à l'ordonnancement des compétences en matière de protection de la santé animale, la solution retenue par l'avis 32.235/VR est toujours d'actualité.

⁵ Voir observation 4.1.

Cependant, les régions sont compétentes en matière de bien-être des animaux depuis le 1^{er} juillet 2014, date à laquelle la loi spéciale du 6 janvier 2014 ‘relative à la sixième réforme de l’État’ est entrée en vigueur, comme l’observe la section de législation dans l’avis 56.817/VR/3 mentionné au point 3. Dans la mesure où, dans le cadre des matières qui relèvent de leurs compétences, les autorités concernées choisiraient d’utiliser encore à d’autres fins le passeport européen pour les chats et les furets ⁶, comme tel semble également être le cas actuellement, en ce qui concerne le passeport pour les chiens, une coopération entre ces autorités s’impose ⁷. En effet, les divers niveaux de pouvoir compétents doivent à cette occasion s’assurer que les dispositions contenues dans les divers textes en cause ne fassent pas double emploi, ne soient pas source d’incohérence ou ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l’exercice de ses compétences par un autre niveau de pouvoir, le cas échéant en application des dispositions du droit de l’Union européenne à prendre en considération.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Selon le préambule de l’arrêté en projet, son fondement juridique est recherché dans l’article 15, 1^o et 2^o, de la loi du 24 mars 1987 ‘relative à la santé des animaux’ qui, en vue de la lutte contre les maladies des animaux, habilite le Roi à fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire les animaux, les produits animaux, sous-produits animaux, les végétaux et les substrats pour être mis dans le commerce, acquis, offerts en vente, exposés, détenus, transportés, vendus, cédés à titre gratuit ou onéreux, importés, exportés ou traités en transit, et à interdire et réglementer l’importation, l’exportation ou le transit d’animaux, de produits animaux, sous-produits animaux, de végétaux et de substrats.

Comme pour l’arrêté royal du 5 mai 2004, dont la modification est envisagée, il faut cependant rechercher le fondement juridique de l’arrêté en projet dans l’article 17 de la loi relative à la santé des animaux. Cet article 17 donne au Roi le pouvoir de fixer les règlements pour l’enregistrement, pour le marquage et pour l’identification des animaux et des cheptels, ainsi que les conditions auxquelles les pièces d’identification doivent satisfaire pour être agréées par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre). Le Roi peut également fixer les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi, ainsi que 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. Enfin, ce même article habilite le Roi à désigner les associations, agréées en application de l’article 3 de cette même loi relative à la santé des animaux, ou d’autres organismes, agréés par le ministre, comme bénéficiaires de ces redevances et les charger de leur perception et fixer les conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour être agréés par le ministre.

⁶ Voir l’observation 6.

⁷ L’autorité fédérale et les régions en sont bien conscientes, ainsi qu’en témoigne un protocole du 15 mai 2014 conclu entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ‘concernant l’exercice des compétences dans le domaine du bien-être des animaux pour la période transitoire’; ce protocole envisage la mise en place d’un système de cogestion de la base de données, de l’identification et des passeports.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il avait été fait erronément référence à l'article 15, 1° et 2°, de la loi relative à la santé des animaux plutôt qu'à l'article 17 de cette même loi. Dès lors qu'il s'agit en effet de passeports pour chats et furets, et par conséquent de l'identification d'animaux, le fondement juridique de l'arrêté en projet doit de toute évidence être trouvé dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux, et *pas* dans son article 15, 1° et 2°.

4.2. Il faut toutefois émettre une réserve en ce qui concerne l'article 7 du projet (article 13 en projet), dans la mesure où il prévoit que la personne juridique agréée qui a mis en circulation des passeports qui ne sont pas conformes aux prescriptions du droit communautaire, doit, à ses frais, les retirer de la circulation, les remplacer ou en rembourser les frais. Cette disposition en projet ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux. Le délégué a déclaré ne pas pouvoir indiquer d'autre disposition procurant un fondement juridique à la disposition en projet.

L'obligation d'appliquer la législation communautaire est une condition d'agrément (article 5 du projet – article 6, 4°, en projet), à laquelle la personne morale doit satisfaire en permanence. Il s'ensuit que la personne morale agréée est tenue de délivrer des passeports conformes au droit européen. Sans préjudice des sanctions qui, le cas échéant, peuvent être infligées en application des dispositions du chapitre VI de la loi relative à la santé des animaux, le non-respect de la condition d'agrément précitée conduira au retrait de l'agrément par le ministre (voir l'article 14 de l'arrêté royal du 5 mai 2004 : « L'agrément *est* retiré par le ministre lorsque la personne juridique ne respecte pas les dispositions du présent arrêté »). Il n'en demeure pas moins que l'on n'aperçoit toujours pas quelle disposition législative habilite le Roi à prévoir également que la personne morale concernée doit, à ses frais, retirer les passeports non conformes de la circulation, en rembourser les frais ou les remplacer. Pas plus que le délégué, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit un quelconque fondement juridique à cet effet.

La disposition en projet sera dès lors omise du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être adapté pour tenir compte de l'observation 4.1.

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet tend à remplacer l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 5 mai 2004 pour préciser que l'arrêté envisagé vise à régler les modalités d'émission du passeport afin de se conformer aux dispositions du règlement (UE) n° 576/2013, qui concerne les mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie. Ce règlement ne concerne donc pas seulement les « chats et furets », mais également, et notamment, les chiens. Il est dès lors douteux que, conformément à l'intention des auteurs du projet, le champ d'application de l'arrêté envisagé reste effectivement limité aux chats et aux furets. En effet, l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé entraînera la

disparition de l'article 1^{er} actuel de l'arrêté royal du 5 mai 2004. Cet article énonce expressément que l'arrêté vise à régler le modèle de passeport pour les mouvements intracommunautaires de « chats et de furets ». Une telle disposition ne figure pas dans l'arrêté en projet, un intitulé étant dépourvu de portée normative. Dans un souci de sécurité juridique et pour mieux se conformer aux intentions des auteurs du projet, il faut indiquer dans le corps du projet que le champ d'application reste limité aux chats et aux furets.

Article 4

7. Le délégué a confirmé que l'article 4 du projet d'arrêté (article 5 en projet) pouvait être supprimé, dès lors qu'il correspond à la version actuelle de l'article 5 de l'arrêté royal du 5 mai 2014.

Article 10

8. Selon l'article 10 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 29 décembre 2014. Eu égard au moment où le projet a été soumis pour avis au Conseil d'État et à celui où cet avis est donné, il est vraisemblable qu'il ne pourra pas être finalisé, et encore moins publié avant cette date. Il s'ensuit que le dispositif à édicter devrait alors entrer en vigueur avec effet rétroactif.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ces conditions ne sont, en l'occurrence, pas réunies.

Dans la mesure où le projet d'arrêté comporterait des obligations ou interdictions nouvelles qui *ne sont pas* imposées par le règlement (UE) n° 576/2013 ni par le règlement d'exécution (UE) n° 577/2013, un effet rétroactif ne peut lui être conféré et son entrée en vigueur doit être fixée le jour de la publication de ces nouvelles obligations au Moniteur belge, ou postérieurement à celle-ci, ainsi que le Conseil d'État l'a observé dans son avis 56.817/VR/3.

La disposition est en outre dépourvue de sens dans la mesure où l'arrêté envisagé se borne à mettre l'arrêté royal du 5 mai 2004 en conformité avec les obligations qui découlent déjà des règlements précités, applicables à partir du 29 décembre 2014⁸. Ces règlements sont en effet obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre. La sanction de leur méconnaissance est garantie par les articles 23 et 24 de la loi relative à la santé des animaux, qui prévoient que, non seulement les infractions aux dispositions de cette loi ou aux arrêtés pris en exécution de celle-ci sont punies par les peines prévues dans cette loi, mais également les infractions « aux règlements et décisions européens en la matière ». La mise en œuvre tardive de ces règlements par l'autorité fédérale est, à cet égard, sans incidence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIENARDY

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

⁸ En vertu de l'article 45, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) n° 576/2013, il est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, soit le 28 juin 2013 ; en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) n° 577/2013, il est entré en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Cette publication a également eu lieu le 28 juin 2013.