RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.813/3
van 16 december 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.813/3
du 16 décembre 2014

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 10 février 1967 portant règlement de police sanitaire de la rage’

Op 19 november 2014 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 10 februari 1967 houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2014.

*

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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 février 1967 portant règlement de police sanitaire de la rage'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 décembre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2014.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe artikel 14 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 'houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid' te vervangen door een nieuwe regeling. Die vervanging is ingegeven door de specifieke regels die werden vastgesteld bij 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' en bij 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'. Tevens wordt voorzien in de omzetting van richtlijn 2013/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 'tot wijziging van Richtlijn 92/65/EEG van de Raad wat betreft de veterinairrechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Unie van honden, katten en fretten'.[1]

Het ontworpen artikel 14 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 houdt in dat de erkende dierenarts controleert of het dier reeds geïdentificeerd is met een transponder of een leesbare tatoeage (paragraaf 1). Bij niet-geïdentificeerde honden wordt eerst een transponder ingebracht en wordt vervolgens het paspoort afgeleverd. Na de identificatie en de aflevering van het paspoort wordt de vaccinatie in het paspoort vermeld, samen met onder meer de geldigheidsduur van die vaccinatie (paragrafen 2 en 3). Voor katten en fretten levert de dierenarts op het ogenblik van de vaccinatie tegen hondsdolheid een vaccinatiecertificaat af, behalve voor katten of fretten die naar een andere lidstaat reizen of die terugkeren in de Europese Unie na een reis naar een derde land, waarvoor de procedure bedoeld in de paragrafen 1 tot 3 wordt gevolgd (paragraaf 4).

Wanneer er reeds een paspoort is, wordt de vaccinatie in dat paspoort vermeld, na controle van de identificatiegegevens (paragraaf 5). Wanneer de erkende dierenarts een bloedafname uitvoert om de antistoftiter tegen hondsdolheid te bepalen, vervolledigt hij het paspoort na de bevestiging van het gunstige resultaat met de melding van de datum van de bloedafname (paragraaf 6). Bij de vaccinatie van andere dieren dan honden, katten en fretten schikt de erkende dierenarts zich voor de notificatie van de vaccinaties naar de onderrichtingen van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) (paragraaf 7).

2.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 1°, en artikel 18 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Bij die bepalingen wordt de Koning gemachtigd om alle maatregelen te treffen met het doel de dierenziekten te bestrijden, uit te

[1] Deze richtlijn behelst de wijziging van de artikelen 10 en 16 van richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992 'tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo's waarvoor ten aanzien van de veterinairrechtelijke voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, onder I, van Richtlijn 90/425/EEG geldt'. Deze artikelen hebben specifiek betrekking op honden, katten en fretten.

roeien, hun verspreiding en het in of uit het land brengen ervan te verhinderen, alsook om de boeken, attesten, getuigschriften, bordjes, tekens of andere aanwijzingen en stukken te bepalen, waaruit moet blijken dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld bij deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

2.2. Naar luid van het ontworpen artikel 14, § 7, schikt de erkende dierenarts zich voor de notificatie van de vaccinatie van andere dieren dan honden, katten en fretten naar de onderrichtingen van het FAVV. In zoverre het de bedoeling is om de uitvaardiging van dergelijke onderrichtingen aan het FAVV op te dragen (zie daarover opmerking 6.1), kan ervoor worden gesteund op artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000 'houdende de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen' en 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'. Het blijkt immers te gaan om een bijkomende opdracht voor het FAVV als bedoeld bij artikel 4, § 6, van de wet van 4 februari 2000.

VORMVEREISTEN

3. Aangezien het ontworpen besluit een weerslag heeft op het landbouwbeleid, moet er overeenkomstig artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg over worden gepleegd.

Uit het verslag van de vergadering van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 16 oktober 2014 blijkt dat het ontwerp werd besproken en dat de Permanente Werkgroep een gunstig advies heeft gegeven over het ontwerp.

Aan de hand van de documenten die aan de Raad van State werden bezorgd, kan evenwel niet worden uitgemaakt of uiteindelijk voldaan is aan het overlegvereiste. Eerst wanneer de betrokken ministers kennis hebben kunnen nemen van de conclusies van de beraadslaging binnen de Permanente Werkgroep en hebben kunnen beoordelen of zij zich daarbij kunnen aansluiten (eventueel doordat zij binnen een bepaalde termijn geen opmerkingen bezorgen), dan wel of het nodig is het betrokken ontwerp binnen de interministeriële conferentie zelf te bespreken, kan immers worden aangenomen dat het vereiste overleg heeft plaatsgevonden. Het staat aan de stellers van het ontwerp zich hiervan te vergewissen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moeten de verwijzingen in het huidige tweede en derde lid van de aanhef

worden aangepast. Tevens moet in een nieuw lid, in te voegen na het huidige derde lid, worden verwezen naar artikel 2, d, van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

Artikel 1

5. Anders dan voor het huidige artikel 14 van het koninklijk besluit van 10 februari 1967, is in het ontworpen artikel 14 niet duidelijk welke paragrafen van toepassing zijn op welke diersoorten, namelijk honden, katten, fretten of andere diersoorten waarvoor de vaccinatie wordt verplicht. De stellers van het ontwerp zouden het best de bepalingen van het ontworpen artikel 14 die gelden voor alle diersoorten in één artikel groeperen en vervolgens, in afzonderlijke artikelen 14/1 en volgende, de bepalingen opnemen die betrekking hebben op specifieke diersoorten. Daarbij kan dan desgevallend worden vermeld of en in welk opzicht wordt afgeweken van de algemene bepalingen in het ontworpen artikel 14.

6.1. In het ontworpen artikel 14, § 7, wordt gewag gemaakt van onderrichtingen van het "Agentschap"[2] inzake de notificatie van de vaccinaties van andere dieren dan honden, katten en fretten, die door de erkende dierenarts moeten worden nageleefd. De gemachtigde bevestigde dat de opdracht aan het FAVV om dergelijke onderrichtingen vast te stellen, nergens anders voorkomt. Blijkbaar is het dan ook de bedoeling van de stellers van het ontwerp om die taak bij de ontworpen bepaling vast te stellen, hetgeen thans niet duidelijk blijkt uit de ontworpen bepaling.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het FAVV, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

In dit geval kan wel worden aangenomen dat de beoogde onderrichtingen inzake de notificatie van de vaccinatie van bepaalde dieren kunnen worden ingepast in deze voorwaarden en dat het opdragen van deze verordenende bevoegdheid aan het FAVV kan worden gebillijkt.[3] Duidelijkheidshalve moet dan wel worden geëxpliciteerd dat het FAVV deze onderrichtingen moet uitvaardigen, bijvoorbeeld door in het ontworpen artikel 14, § 7, te schrijven: "(…) schikt de erkende dierenarts zich voor de notificatie van de vaccinaties naar de onderrichtingen *die het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen vaststelt*".

[2] Aangezien de term "Agentschap" niet wordt gedefinieerd in het koninklijk besluit van 10 februari 1967, schrijve men "Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen".

[3] Voor de vereiste rechtsgrond voor deze opdracht aan het FAVV, zie opmerking 2.2.

6.2. In dezelfde ontworpen bepaling wordt niets bepaald over de bekendmaking van de onderrichtingen die door het FAVV zouden worden vastgesteld. Gelet op het algemeen rechtsbeginsel, verwoord in artikel 190 van de Grondwet, moeten die onderrichtingen nochtans in beginsel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt om verbindend te zijn, temeer daar ze gericht zijn tot de erkende dierenartsen en mogelijk ook gevolgen hebben voor de eigenaars en de houders van de betrokken dieren.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 14 de l'arrêté royal du 10 février 1967 'portant règlement de police sanitaire de la rage' par un nouveau régime. Ce remplacement est dicté par les règles spécifiques fixées par le 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' et par le 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'. Il transpose en outre 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' [1].

L'article 14 en projet de l'arrêté royal du 10 février 1967 prévoit que le vétérinaire agréé contrôle si l'animal est déjà identifié par un transpondeur ou par un tatouage lisible (paragraphe 1er). Pour les chiens non identifiés, on procède d'abord à la pose d'un transpondeur et on délivre ensuite le passeport. Après l'identification et la délivrance du passeport, la vaccination est inscrite dans le passeport en mentionnant notamment la période de validité de cette vaccination (paragraphes 2 et 3). Pour les chats et furets, le vétérinaire agréé délivre un certificat au moment de la vaccination antirabique, sauf pour les chats et les furets qui voyagent dans un autre État membre ou qui reviennent dans l'Union européenne après un voyage dans un pays tiers, pour lesquels la procédure visée aux paragraphes 1er à 3 est suivie (paragraphe 4).

S'il existe déjà un passeport, on y inscrit la vaccination après avoir contrôlé les données d'identification (paragraphe 5). Lorsque le vétérinaire agréé procède à une prise de sang pour déterminer le titre en anticorps contre la rage, il complète le passeport en mentionnant la date de la prise de sang, après avoir reçu confirmation du résultat favorable (paragraphe 6). Lors de la vaccination d'autres animaux que des chiens, chats et furets, le vétérinaire agréé se conforme aux instructions de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) pour la notification de la vaccination (paragraphe 7).

2.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 1er, 1°, et dans l'article 18 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux'. Ces dispositions habilitent le Roi à prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays, ainsi qu'à déterminer les livres, attestations, certificats, écriteaux, signes ou autres

[1] Cette directive a pour objet de modifier les articles 10 et 16 de la directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juillet 1992 'définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE'. Ces articles concernent spécifiquement les chiens, les chats et les furets.

indications et documents, établissant ou attestant que les conditions fixées par cette loi et ses arrêtés d'exécution sont réunies.

2.2. Aux termes de l'article 14, § 7, en projet, le vétérinaire agréé se conforme, pour la notification de la vaccination d'autres animaux que des chiens, chats et furets, aux instructions de l'AFSCA. Dans la mesure où l'intention est de charger l'AFSCA d'édicter ces instructions (voir à ce sujet, l'observation 6.1), on peut s'appuyer sur l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' et 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'. Il s'agit en effet d'une mission complémentaire pour l'AFSCA au sens de l'article 4, § 6, de la loi du 4 février 2000.

FORMALITÉS

3. L'arrêté en projet ayant une incidence sur la politique agricole, il convient, conformément à l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qu'une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée ait lieu.

Il ressort du rapport du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole du 16 octobre 2014 que le projet a été discuté et que le Groupe de travail permanent a rendu un avis favorable sur celui-ci.

Les documents transmis au Conseil d'État ne permettent cependant pas d'établir si l'obligation de concertation a finalement été remplie. En effet, ce n'est qu'une fois que les ministres concernés ont pu prendre connaissance des conclusions de la délibération au sein du Groupe de travail permanent et qu'ils ont pu déterminer s'ils peuvent s'y rallier (éventuellement parce qu'ils n'ont transmis aucune observation dans un délai donné) ou s'il est nécessaire de discuter du projet en question au sein de la conférence interministérielle même, que l'on peut considérer que la concertation requise a eu lieu. Il incombe aux auteurs du projet de s'en assurer.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet, on adaptera les références dans les deuxième et troisième alinéas actuels du préambule. En outre, on insérera un nouvel alinéa après le troisième alinéa actuel, visant l'article 2, d, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

Article 1er

5. Contrairement à l'article 14 actuel de l'arrêté royal du 10 février 1967, l'article 14 en projet ne précise pas clairement quels paragraphes s'appliquent à quelles espèces, à savoir les chiens, les chats, les furets ou d'autres espèces pour lesquelles la vaccination est obligatoire. Les auteurs du projet seraient bien avisés de regrouper dans un seul article les dispositions de l'article 14 en projet qui s'appliquent à toutes les espèces d'animaux et ensuite, d'insérer les dispositions qui concernent des espèces spécifiques dans des articles distincts 14/1 et suivants. À cet égard, on pourra alors indiquer, le cas échéant, si l'on s'écarte des dispositions générales de l'article 14 en projet et dans quelle mesure.

6.1. L'article 14, § 7, en projet fait mention d'instructions de « l'Agence » [2] en matière de notification de la vaccination d'animaux autres que les chiens, les chats et les furets, qui doivent être respectées par les vétérinaires agréés. Le délégué a confirmé que la mission confiée à l'AFSCA en vue de fixer ces instructions ne figure nulle part ailleurs. Manifestement, les auteurs du projet envisagent dès lors de fixer cette mission dans la disposition en projet, ce qui, pour l'heure, ne ressort pas clairement de celle-ci.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'AFSCA, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

En l'espèce, on peut admettre que les instructions visées en matière de notification de la vaccination de certains animaux peuvent s'inscrire dans ces conditions et que l'attribution de ce pouvoir réglementaire à l'AFSCA peut se justifier [3]. Dans un souci de clarté, on précisera toutefois que l'AFSCA doit édicter ces instructions, par exemple en écrivant à l'article 14, § 7, en projet : « (…) le vétérinaire agréé se conforme aux instructions pour la notification de la vaccination *que fixe l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire* ».

[2] Dès lors, que le terme « Agence » n'est pas défini dans l'arrêté royal du 10 février 1967, on écrira « l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire ».

[3] En ce qui concerne le fondement juridique requis pour cette mission confiée à l'AFSCA, voir l'observation 2.2.

6.2. Cette même disposition en projet est muette quant à la publication des instructions qui devraient être fixées par l'AFSCA. Conformément au principe général du droit énoncé à l'article 190 de la Constitution, ces instructions doivent, toutefois, en principe, être publiées au Moniteur belge pour être contraignantes, d'autant qu'elles sont destinées aux vétérinaires agréés et qu'elles ont probablement aussi des incidences pour les propriétaires et les détenteurs des animaux concernés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT