



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.817/VR/3
van 24 december 2014

over

een 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'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.817/VR/3
du 24 décembre 2014

sur

un 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'

Op 20 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 'houdende de modaliteiten voor de identificatie van gezelschapsdieren en de afgifte van het paspoort voor het intracommunautaire verkeer van honden, 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 20 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 'relatif aux modalités d'identification des animaux de compagnie et à la délivrance du passeport pour les mouvements intracommunautaires des chiens, chats et 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 85bis.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het (intracommunautaire) verkeer van honden, katten en fretten, waaronder zowel het reizen met gezelschapsdieren als het commerciële verkeer ervan valt, wordt geregeld bij (1) 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 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van de richtlijn 92/65/EEG van de Raad’, (2) 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, (3) richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992 ‘tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo’s waarvoor ten aanzien van de veterinairerechtelijke voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, onder I, van Richtlijn 90/425/EEG geldt’, laatst gewijzigd bij richtlijn 2013/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013, wat betreft de veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Unie van honden, katten en fretten.

2.2. Het aan de Raad van State om advies voorgelegd ontwerpbesluit strekt ertoe, in het licht van voormelde Europese regelgeving, de nadere regels betreffende de afgifte van het paspoort door de erkende dierenarts voor het intracommunautaire verkeer van honden, katten en fretten te bepalen, evenals bepalingen uit te vaardigen betreffende de identificatie van gezelschapsdieren. Daartoe bevat het ontwerpbesluit een aantal definities (artikel 2) en strekt het ertoe te bepalen dat:

- enkel erkende dierenartsen gemachtigd zijn om paspoorten aan de eigenaar toe te kennen voor honden, katten en fretten die (1) deelnemen aan het niet-commerciële intracommunautair verkeer, (2) in het handelsverkeer worden gebracht of (3) die ter uitvoering van het koninklijk besluit van 10 februari 1967 ‘houdende reglement van de diergeneeskundige politie op de hondsdolheid’ dienen te worden gevaccineerd tegen rabiës met dien verstande dat zij vooraleer het paspoort toe te kennen, dienen te controleren of het dier geïdentificeerd is met een transponder of, in voorkomend geval, met een leesbare tatoeage en, bij gebrek daaraan, een transponder dienen in te planten op de door het te nemen besluit bepaalde plaats (artikelen 3 tot 7);

- de erkende dierenartsen enkel paspoorten kunnen verwerven bij verdelers erkend op basis 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' of door een door de minster aangewezen dienstverlener (artikelen 8 en 9);

- de erkende dierenarts de vereiste informatie registreert en bewaart gedurende tenminste drie jaren (artikel 10);

- transponders niet mogen worden verwijderd, verplaatst, gewijzigd, beschadigd, onleesbaar gemaakt of vervalst, noch dat een tweede transponder in het dier mag worden geplaatst (artikelen 11 en 12);

- paspoorten die conform zijn aan het model van beschikking 2003/803/EG niet meer in omloop mogen worden gebracht met ingang van 29 december 2014 (artikel 13).

Artikel 14, § 1, van het ontwerpbesluit strekt ertoe te bepalen dat de overtredingen van de bepalingen van het te nemen besluit worden opgespoord en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen 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'. In artikel 14, § 2, van het ontwerp wordt eraan herinnerd dat overtredingen worden bestraft overeenkomstig hoofdstuk VI van de Dierengezondheidswet.

Tot slot wordt met artikel 15 van het ontwerp beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op 29 december 2014.

BEVOEGDHEID

3. Het ontwerpbesluit betreft, zoals het 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', waarover de afdeling Wetgeving op dezelfde dag advies 56.812/VR/3 heeft verstrekt, de federale bevoegdheid inzake dierengezondheid.

Het ontwerp van koninklijk besluit is ingegeven door de bij opmerking 2.1 vermelde Europese regelgeving en wordt daarmee in overeenstemming 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 (...).”¹

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 dierengezondheid 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 dierengezondheid slaat op het hele beleid inzake de dierengezondheid, en is niet beperkt tot de aspecten van het beleid inzake de dierengezondheid 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.² De zesde staatshervorming verandert hieraan niets. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit doet geen bevoegdheidsvraag rijzen.

Er moet niettemin worden opgemerkt dat het Europees paspoort nog steeds, op zijn minst gedeeltelijk, kan worden aangewend voor de toepassing van de bepalingen waarbij de identificatie en de registratie van honden worden geregeld krachtens de wetgeving inzake dierenbescherming en dierenwelzijn waarvoor sedert 1 juli 2014, datum waarop de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘betreffende de Zesde Staatshervorming’ in werking is getreden, de gewesten bevoegd zijn. Voor zover de betrokken overheden binnen het kader van de aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn ervoor zouden opteren om het Europese paspoort voor honden, katten en fretten³ nog voor andere doeleinden te gebruiken zoals dat thans al het geval lijkt te zijn wat het paspoort voor honden betreft, is een samenwerking tussen de bevoegde overheden noodzakelijk.⁴ 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

¹ Zie overweging 37 van verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013.

² Zie inzonderheid de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. De normen en de daarop toepasbare controle inzake de dierengezondheid 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 dierengezondheid slaat zodat de bevoegdheid in kwestie niet beperkt is tot de aspecten van het beleid inzake dierengezondheid 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 dierengezondheid, is de oplossing die in advies 32.235/VR is aangebracht, nog steeds actueel.

³ Zie opmerking 6.

⁴ 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.

maken dat een ander beleidsniveau zijn bevoegdheden uitoefent, in voorkomend geval met toepassing van de relevante bepalingen van Europees recht.⁵

RECHTSGROND

4.1. Luidens de aanhef van het ontworpen besluit wordt ervoor rechtsgrond gezocht in de artikelen 15, 1° en 2°, 17 en 18 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

4.2. Bij artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet wordt, onverminderd de bepalingen van de wet van 28 maart 1975 'betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten', aan de Koning machtiging verleend om, met het oog op de bestrijding van dierenziekten, de voorwaarden vast te stellen waaraan (onder meer) dieren moeten voldoen om te worden in de handel gebracht, verworven, ten verkoop aangeboden, tentoongesteld, in bezit gehouden, vervoerd, verkocht, onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd, evenals de invoer, de uitvoer of de doorvoer van dieren, te verbieden en te reglementeren. Artikel 15, 1° en 2°, moet in samenhang worden gelezen met artikel 2 van de Dierengezondheidswet, zodat daaraan eveneens moet worden gerefereerd in het huidige derde lid van de aanhef. Luidens dat laatste artikel heeft de Dierengezondheidswet de bestrijding van dierenziekten tot doel teneinde de volksgezondheid en de economische welvaart van de dierenhouders te bevorderen. Artikel 15 behoort tot hoofdstuk IV van de Dierengezondheidswet, dat als opschrift draagt 'Algemene maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de dierenziekten'. Het ontworpen besluit heeft betrekking op aangelegenheden die kaderen binnen de doelstellingen van de Dierengezondheidswet. Zo bevat verordening (EU) nr. 576/2013, waaraan het te nemen besluit uitvoering wil verlenen, veterinairrechtelijke voorschriften voor het verkeer van dieren en voorschriften voor de nalevingscontroles op dat verkeer. Deze verordening is bedoeld om te zorgen voor een toereikend niveau van veiligheid ten aanzien van de risico's voor de volks- en de diergezondheid en om ongerechtvaardigde obstakels voor het verkeer van dieren weg te nemen.

4.3. Ook de artikelen 17 en 18 van de Dierengezondheidswet strekken het ontwerpbesluit mede tot rechtsgrond. Met artikel 17 wordt de Koning er onder meer toe gemachtigd om (voor de niet in het wild levende dieren)⁶ de regelen te bepalen voor de registratie, het merken en de identificatie van dieren, evenals de voorwaarden waaraan de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister), en, tot slot, de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik. De aan de Koning verleende machtiging omvat nog het bepalen van het tarief van de retributies voor de identificatie en de registratie van de dieren, die ten laste komen

⁵ Ter illustratie wordt in dit verband gewezen op, enerzijds, artikel 12 van het ontwerpbesluit, waarin wordt bepaald dat het verboden is een nieuwe transponder in te planten bij een hond, kat of fret die al één leesbare transponder draagt en, anderzijds, artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 25 april 2014 'betreffende de identificatie en registratie van honden', dat bepaalt dat de identificatie van een hond gebeurt door het inbrengen van een steriele microchip die beantwoordt aan de ISO-normen 11784 :1996 (E) en 11785 :1996 (E) en dat voor de toepassing van dat besluit elke andere microchip als onleesbaar wordt beschouwd. De laatst vermelde bepaling vindt rechtsgrond in artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren'. Het is volstrekt onduidelijk hoe beide bepalingen zich verhouden.

⁶ Zie GwH 31 januari 1989, nr. 1/89.

van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier, het aanwijzen van verenigingen erkend met toepassing van artikel 3, of andere door de minister erkende organismen als begunstigden van deze retributies en hen belasten met de inning ervan. Tot slot wordt bij artikel 17 aan de Koning machtiging verleend om de voorwaarden te bepalen waaraan deze organismen moeten voldoen om door de minister te worden erkend.

Bij artikel 18 van de Dierengezondheidswet wordt de Koning ertoe gemachtigd de boeken, attesten, getuigschriften, bordjes, tekens of andere aanwijzingen en stukken te bepalen waaruit moet blijken dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld bij de Dierengezondheidswet en zijn uitvoeringsbesluiten.

4.4. Gelet op de specifieke machtigingen die in de Dierengezondheidswet aan de Koning worden verleend en waaraan bij opmerkingen 4.2 en 4.3 werd herinnerd, is er geen reden voorhanden om op artikel 108 van de Grondwet een beroep te doen, zodat het tweede lid van de aanhef dient te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen bij randnummers 4.2 en 4.4 is opgemerkt.

Artikel 14

6. Artikel 14, § 1, van het ontwerp strekt ertoe te bepalen dat de overtredingen van het te nemen besluit “worden opgespoord en vastgesteld overeenkomstig de bepalingen 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”, dat (onder meer) de organisatie van de controles regelt die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

De genoemde bepaling dient om de hierna vermelde redenen achterwege te worden gelaten.

Vooreerst kan ervoor in de Dierengezondheidswet geen rechtsgrond worden gevonden en voorts wordt erdoor verwarring gecreëerd omdat ze deels herhaalt, doch anderzijds ook indruist tegen hetgeen in artikel 20 van de Dierengezondheidswet is bepaald en waarvan het te nemen koninklijk besluit uiteraard niet kan afwijken. Immers, luidens artikel 20, eerste lid, van de Dierengezondheidswet komt het niet alleen de contractuele en de statutaire personeelsleden van het FAVV toe overtredingen op de Dierengezondheidswet, op haar uitvoeringsbesluiten en op de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, op te sporen en vast te stellen, *doch ook* aan de officieren van gerechtelijke politie, de leden van de federale en lokale politie, de agenten van de Administratie der Douanen en Accijnzen, enzovoort. Wanneer die

laatst vermelde ambtsdragers opsporingen en vaststellingen doen, dienen zij de bepalingen van artikel 20 van de Diergezondheidswet in acht te nemen. Daarenboven bepaalt artikel 20, laatste lid, van de Diergezondheidswet dat die bepaling niet van toepassing is waar het controles betreft die worden verricht “met toepassing van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen”. Het is ter uitvoering van artikel 5 van de laatstgenoemde wet dat het eerder vermelde koninklijk besluit van 22 februari 2001 de organisatie van de controles regelt die worden verricht door het (personeel van het) FAVV.

Artikel 15

7. Luidens artikel 15 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 zal 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. Geen van die voorwaarden zijn in dit geval van toepassing.

Weliswaar bevat de ontworpen regeling nieuwe verplichtingen die worden opgelegd bij verordening (EU) nr. 576/2013 en uitvoeringsverordening EU (nr.) 577/2013 dewelke krachtens respectievelijk de artikelen 45, tweede lid, en 6, tweede lid, ervan, van toepassing zijn vanaf 29 december 2014;⁷ het ontwerpbesluit bevat echter evenzeer verplichtingen en verbodsbepalingen die hun oorsprong enkel lijken te vinden in het te nemen besluit zelf. Dat lijkt voor zover de afdeling Wetgeving binnen de beschikbare termijn kon nagaan, op het eerste gezicht het geval te zijn wat de artikelen 7 en 11 tot 13 van het ontwerp betreft. Bovendien vinden de sancties waarmee overtredingen van het te nemen besluit worden bestraft exclusief⁸ hun oorsprong in het interne recht (in artikel 14 van het ontwerp wordt verwezen naar de straffen als bedoeld in hoofdstuk VI van de Diergezondheidswet).

Artikel 15 van het ontwerp zou ertoe leiden dat de *nieuwe* verplichtingen die *niet* gelden krachtens de verordening (EU) nr. 576/2013 en waarvan de rechtszoekende slechts kennis heeft na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met terugwerkende kracht worden

⁷ 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 na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Die bekendmaking vond eveneens plaats op 28 juni 2013.

⁸ Zie artikel 42 van verordening (EU) nr. 576/2013 dat de lidstaten ermee belast de regels vast te stellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze verordening en om alle maatregelen te nemen teneinde ervoor te zorgen dat deze worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.

opgelegd en gesanctioneerd. De terugwerkende kracht ervan is strijdig met de beginselen van rechtszekerheid en van voorzienbaarheid van de regelgeving. De bezwaren tegen de terugwerkende kracht gelden des te meer nu de artikelen 23 en 24 van de Dierengezondheidswet bepalen dat overtredingen van “bepalingen van deze wet of van krachtens die wet genomen besluiten en van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake” worden gestraft met de in de Dierengezondheidswet bepaalde sancties. Wat die verplichtingen betreft, zou de terugwerkende kracht strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, bepaling die ook geldt wat administratieve geldboeten met een punitief karakter betreft.

In artikel 15 van het ontwerp zal de datum van 29 december 2014 derhalve voor wat de overtreding van de verplichtingen betreft die niet bij de verordening worden opgelegd, dienen te worden vervangen door een in de toekomst gelegen datum die gelegen is op de dag van of na de bekendmaking van die verplichtingen in het Belgisch Staatsblad.

Wat de verplichtingen betreft die bij de verordeningen worden opgelegd, is de bepaling zinloos gelet op artikel 45 van verordening (EU) nr. 576/2013 en artikel 6 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 577/2013, *juncto* artikel 24 van de Dierengezondheidswet.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Les mouvements (intracommunautaires) de chiens, de chats et de furets, comprenant tant les voyages avec des animaux de compagnie que les mouvements commerciaux de ceux-ci, sont réglés par (1) 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 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, et modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil', (2) 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' et, enfin, (3) 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', modifiée en dernier lieu par la directive 2013/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 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.

2.2. Le projet d'arrêté soumis pour avis au Conseil d'État a pour objectif, à la lumière de la réglementation européenne précitée, de fixer les modalités de délivrance du passeport, par le vétérinaire agréé, pour les mouvements intracommunautaires de chiens, chats et furets, ainsi que de régler l'identification des animaux de compagnie. À cette fin, le projet d'arrêté contient un certain nombre de définitions (article 2) et vise à prévoir que :

- seuls les vétérinaires agréés sont habilités à délivrer au propriétaire des passeports pour les chiens, chats et furets qui (1) participent à des mouvements intracommunautaires non commerciaux ou (2) à des échanges commerciaux ou qui (3), en exécution de l'arrêté royal du 10 février 1967 'portant règlement de police sanitaire de la rage' doivent être vaccinés contre la rage, étant entendu qu'avant de délivrer un passeport, ils doivent contrôler si l'animal a été identifié par un transpondeur ou, le cas échéant, par un tatouage lisible et, à défaut, doivent implanter un transpondeur à l'endroit précisé par l'arrêté envisagé (articles 3 à 7) ;

- les passeports sont [uniquement] fournis aux vétérinaires agréés soit par des distributeurs agréés sur la base de 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', soit par un prestataire de service désigné par le ministre (articles 8 et 9) ;

- le vétérinaire agréé enregistre les informations requises et les conserve pendant au moins trois ans (article 10) ;

- les transpondeurs ne peuvent pas être enlevés, déplacés, modifiés, altérés, rendus illisibles ou falsifiés, ni qu'un deuxième transpondeur ne peut pas être implanté chez l'animal (articles 11 et 12) ;

- les passeports conformes au modèle de la décision 2003/803/CE ne peuvent plus être mis en circulation à partir du 29 décembre 2014 (article 13).

L'article 14, § 1^{er}, du projet d'arrêté vise à prévoir que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé sont recherchées et poursuivies conformément aux dispositions 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'. L'article 14, § 2, du projet rappelle que les infractions sont punies conformément au chapitre VI de la loi relative à la santé des animaux.

Enfin, l'article 15 du projet entend fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au 29 décembre 2014.

COMPÉTENCE

3. À l'instar du 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', sur lequel la section de législation a donné le même jour l'avis 56.812/VR/3, le projet d'arrêté concerne la compétence fédérale en matière de santé des animaux.

Le projet d'arrêté royal est dicté par la réglementation européenne, mentionnée à l'observation 2.1, et mis en conformité avec celle-ci. 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 (...) »¹.

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

¹ Voir le considérant 37 du règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013.

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 animaux ². La sixième réforme de l'État ne modifie rien à cette situation. Le projet d'arrêté soumis pour avis ne soulève pas de problème de compétence.

Pendant, il convient d'observer que le passeport européen continue à servir également, du moins en partie, de support pour permettre l'application des dispositions réglant l'identification et l'enregistrement des chiens en vertu de la législation relative à la protection et au bien-être des animaux, pour laquelle les régions sont compétentes 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. 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 chiens, les chats et les furets ³, comme tel semble déjà être le cas actuellement en ce qui concerne le passeport pour les chiens, une coopération entre les autorités compétentes s'impose ⁴. En effet, il faut qu'à cette occasion, les différents niveaux de pouvoirs compétents s'assurent que les dispositions contenues dans les divers textes en cause ne fassent pas double emploi, ne soient pas source d'incohérences 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 ⁵.

² 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^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Dans l'avis C.E. 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.

³ Voir l'observation 6.

⁴ 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.

⁵ À titre d'exemples on se reportera à cet égard, d'une part, à l'article 12 du projet d'arrêté, qui prévoit l'interdiction de réimplanter un nouveau transpondeur chez un chien, un chat ou un furet qui possède déjà un transpondeur lisible et, d'autre part, à l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chiens', qui dispose que l'identification d'un chien se fait par l'introduction d'un transpondeur stérile répondant aux normes ISO 11784 :1996 (E) et 11785 :1996 (E) et que pour l'application de cet arrêté, tout autre transpondeur est considéré comme illisible. Cette dernière disposition trouve son fondement juridique dans l'article 7 de la loi du

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Selon le préambule de l'arrêté en projet, son fondement juridique est recherché dans les articles 15, 1° et 2°, 17 et 18, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

4.2. Sans préjudice des dispositions de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime', l'article 15, 1° et 2°, de la loi relative à la santé des animaux habilite le Roi, en vue de la lutte contre les maladies des animaux, à fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire (notamment) les animaux 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, ainsi qu'à interdire et réglementer l'importation, l'exportation ou le transit d'animaux. L'article 15, 1° et 2°, doit être lu en combinaison avec l'article 2 de la loi relative à la santé des animaux, de sorte que le troisième alinéa actuel du préambule doit également y faire référence. En vertu de ce dernier article, la loi relative à la santé des animaux a pour objet de lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux. L'article 15 fait partie du chapitre IV de la loi relative à la santé des animaux, intitulé 'Mesures générales tendant à prévenir et à lutter contre les maladies des animaux'. L'arrêté en projet porte sur des matières qui s'inscrivent dans les objectifs de la loi relative à la santé des animaux. Ainsi, le règlement (UE) n° 576/2013, auquel l'arrêté envisagé tend à donner exécution, contient des conditions de police sanitaire applicables aux mouvements d'animaux et des modalités de contrôle de conformité des mouvements de ce type. Ce règlement vise à garantir un niveau de sécurité suffisant en ce qui concerne les risques pour la santé publique et animale et à supprimer toute les entraves injustifiées à de tels mouvements.

4.3. Les articles 17 et 18 de la loi relative à la santé des animaux procurent également un fondement juridique au projet d'arrêté. L'article 17 habilite le Roi, notamment, à fixer (pour les animaux ne vivant pas à l'état sauvage⁶) les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux, 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), et, enfin, les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi. La délégation au Roi permet encore de déterminer 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, de désigner les associations, agréées en application de l'article 3, ou d'autres organismes, agréés par le ministre, comme bénéficiaires de ces redevances et de les charger de leur perception. Enfin, l'article 17 habilite le Roi à fixer les conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire pour être agréés par le ministre.

L'article 18 de la loi relative à la santé des animaux habilite le Roi à déterminer les livres, attestations, certificats, écriteaux, signes ou autres indications et documents, établissant ou attestant que les conditions fixées par la loi relative à la santé des animaux et ses arrêtés d'exécution sont réunies.

14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux'. La manière dont ces deux dispositions s'articulent, n'apparaît pas du tout clairement.

⁶ Voir C.C., 31 janvier 1989, n° 1/89.

4.4. Eu égard aux délégations spécifiques que la loi relative à la santé des animaux accorde au Roi et rappelées dans les observations 4.2 et 4.3, rien ne justifie de recourir à l'article 108 de la Constitution, de sorte que le deuxième alinéa du préambule doit être supprimé.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On alignera le préambule sur les observations formulées aux points 4.2 et 4.4.

Article 14

6. L'article 14, § 1^{er}, du projet vise à prévoir que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé « sont recherchées et poursuivies conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales », qui règle (notamment) l'organisation des contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA).

Il convient de faire l'économie de la disposition précitée pour les motifs suivants.

Tout d'abord, la loi relative à la santé des animaux ne lui procure pas de fondement juridique; ensuite, cette disposition sème la confusion, dès lors qu'elle répète en partie, tout en s'y heurtant, l'article 20 de la loi relative à la santé des animaux, auquel l'arrêté royal en projet ne peut évidemment pas déroger. En effet, conformément à l'article 20, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux, il ne revient pas uniquement aux membres du personnel statuaire et contractuel de l'AFSCA de rechercher et de constater des infractions à la loi relative à la santé des animaux, à ses arrêtés d'exécution et aux règlements et décisions européens en la matière, *mais également* aux officiers de police judiciaire, aux membres de la police fédérale et locale, aux agents de l'Administration de Douanes et Accises, etc. Lorsque ces derniers agents de l'autorité effectuent des recherches et des constatations, ils sont tenus de se conformer à l'article 20 de la loi relative à la santé des animaux. En outre, l'article 20, dernier alinéa, de la loi relative à la santé des animaux énonce que cette disposition ne s'applique pas aux contrôles effectués « en application de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ». C'est en exécution de l'article 5 de cette dernière loi que l'arrêté royal du 22 février 2001 précité règle l'organisation des contrôles effectués par (le personnel de) l'AFSCA.

Article 15

7. Aux termes de l'article 15 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 le présent 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 devra 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. En l'occurrence, aucune de ces conditions ne s'applique.

Certes, le dispositif en projet comporte de nouvelles obligations imposées par le règlement (UE) n° 576/2013 et par le règlement d'exécution (UE) n° 577/2013 qui, en vertu respectivement de leurs articles 45, paragraphe 2, et 6, paragraphe 2, sont applicables à partir du 29 décembre 2014⁷; toutefois, le projet d'arrêté contient tout autant des obligations et des interdictions qui ne semblent trouver leur origine que dans l'arrêté envisagé même. Tel semble être à première vue le cas, dans la mesure où la section de législation a pu l'examiner dans le délai imparti, en ce qui concerne les articles 7 et 11 à 13 du projet. En outre, les sanctions punissant les infractions à l'arrêté envisagé trouvent exclusivement⁸ leur origine dans le droit interne (l'article 14 du projet renvoie aux sanctions visées dans le chapitre VI de la loi relative à la santé des animaux).

L'article 15 du projet impliquerait que les *nouvelles* obligations qui *ne* sont *pas* applicables en vertu du règlement (UE) n° 576/2013 et dont le justiciable n'a connaissance qu'après leur publication au *Moniteur belge*, sont imposées et sanctionnées avec effet rétroactif. Leur rétroactivité est contraire aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la réglementation. Les objections concernant la rétroactivité sont d'autant plus pertinentes que les articles 23 et 24 de la loi relative à la santé des animaux prévoient que les infractions aux « dispositions de la présente loi ou aux arrêtés pris en exécution de la présente loi ou aux règlements et décisions européens en la matière » sont punies des sanctions fixées dans la loi relative à la santé des animaux. S'agissant de ces obligations, l'effet rétroactif serait contraire à l'interdiction de rétroactivité de la loi pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, disposition qui s'applique également aux amendes administratives ayant d'un caractère punitif.

Par conséquent, on remplacera, à l'article 15 du projet, la date du 29 décembre 2014, en ce qui concerne l'infraction aux obligations qui ne sont pas imposées par le règlement, par une date située dans le futur fixée le jour de la publication de ces obligations au *Moniteur belge*, ou postérieurement à celle-ci.

⁷ En vertu de l'article 45, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) n° 576/2013, celui-ci est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, à savoir le 28 juin 2013; en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) n° 577/2013, celui-ci est entré en vigueur le vingtième jour suivant celui de la publication au Journal officiel de l'Union européenne. Cette publication a également eu lieu le 28 juin 2013.

⁸ Voir l'article 42 du règlement (UE) n° 576/2013, qui charge les États membres de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations à ce règlement et de prendre toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des dites sanctions. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Concernant les obligations imposées par les règlements, la disposition est dépourvue de sens compte tenu de l'article 45 du règlement (UE) n° 576/2013 et de l'article 6 du règlement d'exécution (UE) n° 577/2013, combiné avec l'article 24 de la loi relative à la santé des animaux.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS