RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.327/3
van 25 mei 2016

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de identificatie en registratie van katten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.327/3
du 25 mai 2016

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l’identification et l’enregistrement des chats’

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Op 25 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de identificatie en registratie van katten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 25 mei 2016.

*

Le 25 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics, à communiquer un avis, dans un délai de jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chats'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 mai 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, 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 25 mai 2016.

*

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de identificatie en de registratie van katten te regelen. Het ontwerp bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot het toepassingsgebied en de principiële verplichtingen inzake identificatie en registratie (artikelen 2 tot 7 van het ontwerp), een regeling van de methode en de procedure voor de identificatie (artikelen 8 tot 14) en een bepaling over de procedure voor de registratie (artikel 15). Voorts wordt de wijziging geregeld van verscheidene gegevens met betrekking tot de verantwoordelijke of de kat (artikel 16), alsook de te volgen procedure voor niet-geïdentificeerde gevonden katten (artikel 17). Ten slotte wordt bepaald welke gegevens de databank bevat, welke personen toegang hebben tot welke gegevens, wat het beheer van de databank inhoudt, hoe de gegevens in de databank worden geraadpleegd en op welke wijze de retributie voor het beheer van de databank moet worden betaald (artikelen 18 tot 22).

BEVOEGDHEID

3. In advies 56.817/VR/3 van 24 december 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 september 2015 'houdende de modaliteiten voor de identificatie van gezelschapsdieren en de afgifte van het paspoort voor het intracommunautair verkeer en bij de vaccinatie tegen rabiës van honden, katten en fretten', heeft de Raad van State het volgende opgemerkt aangaande de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten inzake de identificatie en de registratie van honden, katten en fretten, meer specifiek inzake het gebruik van het Europees paspoort en van microchips of transponders voor de identificatie van deze dieren:

> "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 [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 veterinairrechtelijke voorschriften voor het niet commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van Richtlijn 92/65/EEG van de Raad', 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 richtlijn 92/65/EEG van de Raad van

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

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'] 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 fretten[3] nog voor andere doeleinden te gebruiken zoals dat thans al het geval lijkt te zijn wat het paspoort voor honden betreft, is

---

[1] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies:* Zie overweging 37 van verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013.

[2] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* 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] Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie opmerking 6.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

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

De Raad van State ziet alvast in het ontworpen besluit, dat ingepast kan worden in de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn, geen bepalingen die onbestaanbaar zouden zijn met het koninklijk besluit van 3 september 2015 of die de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake dierengezondheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

4. In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt uiteengezet dat de federale overheid geen centrale databank voor de registratie van katten heeft opgezet en dat die registratie nu in verscheidene databanken kan gebeuren zonder dat er evenwel een gecoördineerde aanpak is. Met het ontworpen besluit wordt beoogd een centrale databank voor katten op te richten die blijkbaar op gelijke wijze is ingericht voor de drie gewesten en waarvan het beheer, naar analogie van de databank voor honden, via een gezamenlijke overheidsopdracht voor de drie gewesten aan een externe firma zal worden uitbesteed. De redactie van de openbare aanbesteding werd reeds aangevat.

Er wordt ook nog vermeld dat de registratie van katten in die centrale databank, alsook de ontwikkeling en het beheer van de databank, wordt gefinancierd door een retributie ten laste van de eigenaars van de dieren uit de drie gewesten en dat met het oog op het gezamenlijke beheer van de databank een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten zal worden gesloten.

De gemachtigde verklaarde in dit verband nog het volgende:

"De 'centrale databank' zal niet alleen actief zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maar voor heel België. Een samenwerkingsprotocol tussen de gewesten zal worden opgesteld om deze 'centrale databank' coherent op te richten."

Het ontworpen besluit loopt inhoudelijk grotendeels gelijk met het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 'betreffende de identificatie en registratie van katten' en met het besluit van de Waalse Regering van 28 april 2016 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chats'.

---

[4] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* 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 overgangsperiode'; in dat protocol wordt de invoering beoogd van een gezamenlijk beheer van de databank, van de identificatie en van de paspoorten.

[5] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* 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.

‡LW-AHGQODICI-FJDCHVT‡

Het wil de Raad van State voorkomen dat met het uitvaardigen van (weliswaar blijkbaar onderling afgestemde) regelingen voor elk gewest afzonderlijk, vooraleer een samenwerkingsakkoord over het gezamenlijke beheer van de betrokken databank wordt gesloten, het paard achter de wagen wordt gespannen. Op zich bestaat er geen bezwaar tegen het uitvaardigen van onderling afgestemde gelijkluidende regeringsbesluiten na het plegen van onderling overleg, maar wanneer het nog te sluiten samenwerkingsakkoord zou afwijken van deze regeringsbesluiten, moeten die besluiten alsnog worden aangepast.

RECHTSGROND

5.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 7 van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren', op grond waarvan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) onder meer maatregelen kan treffen voor het identificeren en het registreren van honden en katten, het tarief kan bepalen van de retributies voor de identificatie en de registratie van honden en katten, die ten laste komen van de eigenaar of de verantwoordelijke van het dier, en de wijze kan bepalen waarop de retributies geïnd worden.

5.2. Volgens artikel 6, § 1, van het ontworpen besluit worden de gegevens van de geregistreerde katten en van de verantwoordelijke verzameld en bijgehouden in een centrale databank. In artikel 18 van het ontworpen besluit worden de gegevens van de kat en van de verantwoordelijke bepaald die in die databank worden opgenomen. Die gegevens omvatten persoonsgegevens. De verwerking van die persoonsgegevens vormt een beperking op het recht van eerbiediging van het privéleven, onder meer gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet. Uit het in dat grondwetsartikel opgenomen legaliteitsbeginsel volgt dat het beginsel en de doelstellingen van de verwerking van deze persoonsgegevens, alsook welke gegevens worden verwerkt, bij ordonnantie moeten worden bepaald. In afwachting van een dergelijke regeling kunnen de ontworpen bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens geen doorgang vinden.

5.3. Onverminderd opmerking 5.2, wordt de rechtsgrond voor de taak die bij artikel 6, § 2, van het ontworpen besluit aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: het Instituut) wordt opgedragen, namelijk om de databank met gegevens van de geregistreerde katten en van de verantwoordelijke te beheren, alsook voor de mogelijkheid om voor het geheel of voor een deel van die taak een beroep te doen op een dienstverlenend bedrijf, geboden door artikel 3, § 3, van het (bekrachtigde)[6] koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer'. Op grond van die bepaling kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering andere taken dan deze bedoeld in artikel 3, § 2, aan het Instituut opdragen en de voorwaarden waaronder het Instituut zijn taken uitvoert nader omschrijven.

[6] Bij de wet van 16 juni 1989 'houdende diverse institutionele hervormingen' (met uitzondering van artikel 8 van dat koninklijk besluit).

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

VORMVEREISTEN

6. De gemachtigde verklaarde dat het ontwerp om advies werd voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

7. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 3 augustus 2012 'betreffende het meerjarenplan voor de sterilisatie van huiskatten'. Dit besluit, waarvoor inmiddels de gewesten bevoegd zijn geworden (op grond van hun bevoegdheid inzake dierenwelzijn), bevat bepalingen die overlappen met bepalingen in het ontworpen besluit. In het belang van de transparantie van de rechtsorde is het raadzaam om het ontworpen besluit en het koninklijk besluit van 3 augustus 2012 op elkaar af te stemmen en eventueel tot één enkele tekst te versmelten.[7]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

8. Bij artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt de term "Minister" gedefinieerd als de minister of de (gewestelijke) staatssecretaris bevoegd voor dierenwelzijn. De in de artikelen 8, § 2, en 22 van het ontwerp vervatte delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de "Minister" kunnen geen doorgang vinden in zoverre ze betrekking hebben op een gewestelijke staatssecretaris. Overeenkomstig artikel 41, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' maken de gewestelijke staatssecretarissen geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zodat aan hen ook geen regelgevende bevoegdheid kan worden opgedragen.

De woorden "of de Staatssecretaris" moeten dan ook worden weggelaten uit artikel 1, 1°, van het ontwerp.

Artikelen 2 en 5

9. Artikel 5 van het ontwerp schrijft voor dat katten[8], afkomstig uit het buitenland, binnen acht dagen na hun aankomst worden geregistreerd. Overeenkomstig artikel 2, 1°, van het

[7] Zie ook adv.RvS 58.786/4 van 7 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 28 april 2016, algemene opmerking 2.

[8] In de Franse tekst van artikel 5 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "[l]es chats identifiés", terwijl in de Nederlandse tekst enkel "[k]atten" wordt vermeld.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

ontwerp is het te nemen besluit niet van toepassing op katten die hun verantwoordelijke vergezellen tijdens een aaneengesloten verblijf van minder dan zes maanden in België.

De vraag rijst naar de afdwingbaarheid van deze bepalingen. Het is de Raad van State niet duidelijk hoe zal worden gecontroleerd of katten, afkomstig uit het buitenland, daadwerkelijk tijdig worden geregistreerd. Het is ook niet duidelijk hoe verantwoordelijken die aanvankelijk verklaren minder dan zes maanden in België te verblijven, maar die uiteindelijk toch langer blijken te blijven, alsnog ertoe gebracht kunnen worden hun katten te laten registreren. De stellers van het ontwerp moeten de ontworpen bepalingen aan een nieuw onderzoek onderwerpen in het licht van die bedenkingen.

Artikel 8

10. In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat de identificatie van de katten gebeurt door het inbrengen van een steriele microchip die beantwoordt aan de ISO-normen 11784:1196 (E) en 11785:1996 (E).

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen.[9]

Ter uitvoering van artikel 190 van de Grondwet bepalen de artikelen 33 en 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dat ordonnanties en regeringsbesluiten in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

Technische normen zoals die waarnaar wordt verwezen in artikel 8 van het ontwerp, worden doorgaans echter niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt en zijn bovendien enkel beschikbaar tegen betaling.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en een Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

[9] GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.3.2.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, is de technische norm waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat hij niet tegenwerpbaar is aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) in de Nederlandse en de Franse taal ter beschikking te stellen van alle burgers op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Dat kan ook door de relevante bepalingen in (een bijlage bij) het ontworpen besluit zelf op te nemen.

Artikel 14

11. In de Nederlandse tekst van artikel 14, § 2, van het ontwerp schrijve men "de code bevatten" in plaats van "bevattende de code".

Artikel 17

12. In artikel 17, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "de termijn, vermeld in artikel 9, § 2, van de wet van 14 augustus 1986". In die wetsbepaling komen echter zowel een termijn van vijftien dagen als een van vijfenveertig dagen voor. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

> "De katten die door een asiel worden opgevangen, dienen geïdentificeerd te worden alvorens het asiel te verlaten. Men bedoelt hier aldus de termijn van 15 dagen."

Dit moet in de ontworpen bepaling worden verduidelijkt, hetzij door zonder meer gewag te maken van een termijn van vijftien dagen, hetzij door te verwijzen naar artikel 9, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 21

13. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat de gegevens in de databank geconsulteerd kunnen worden via het internet. Om te vermijden dat de indruk zou ontstaan dat hiermee een algemene toegankelijkheid van de betrokken gegevens (die persoonsgegevens omvatten) zou worden ingesteld, kan de ontworpen bepaling beter worden weggelaten en kan in de inleidende zin van artikel 19 van het ontwerp worden bepaald dat de erin vermelde personen "via het internet" toegang hebben tot de gegevens in de databank.

Artikel 22

14. Aangezien artikel 22 van het ontwerp slechts uit één paragraaf blijkt te bestaan, moet de vermelding "§ 1" worden weggelaten.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Artikel 23

15. De datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit is niet vermeld in artikel 23 ervan. De gemachtigde liet weten dat artikel 23 kan worden weggelaten en dat de bekendmaking van het te nemen besluit zo zal worden bepaald dat het in werking treedt op dezelfde dag als de voormelde besluiten van de Vlaamse en de Waalse Regering.[10]

*

[10] In die besluiten wordt de bepaling van de datum van inwerkingtreding gedelegeerd aan de minister.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 a pour objet de régler l'identification et l'enregistrement des chats. Le projet comporte un certain nombre de dispositions générales relatives au champ d'application et aux obligations de principe en matière d'identification et d'enregistrement (articles 2 à 7 du projet), un dispositif concernant la méthode et la procédure d'identification (articles 8 à 14) et une disposition portant sur la procédure d'enregistrement (article 15). Par ailleurs, le projet règle le changement de plusieurs données relatives au responsable ou au chat (article 16), ainsi que la procédure à suivre pour les chats trouvés non identifiés (article 17). Enfin, il précise quelles informations sont contenues dans la base de données, quelles personnes ont accès à quelles données, ce que comporte la gestion de la base de données, comment les données y sont consultées et comment les redevances relatives à la gestion de la base de données doivent être payées (articles 18 à 22).

COMPÉTENCE

3. Dans l'avis 56.817/VR/3 du 24 décembre 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2015 'relatif aux modalités d'identification des animaux de compagnie et à la délivrance du passeport pour les mouvements intracommunautaires et la vaccination contre la rage des chiens, chats et furets', le Conseil d'État a observé ce qui suit en ce qui concerne les compétences de l'autorité fédérale et des régions en matière d'identification et d'enregistrement des chiens, chats et furets, plus spécifiquement en ce qui concerne l'utilisation du passeport européen et de micropuces ou transpondeurs pour identifier ces animaux :

> « 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 [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', 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 la directive 92/65/CEE du Conseil du 13 juillet 1992

‡LW-AHGQODICI-FJDCHVT‡

'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'], 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, § 1er, 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 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.

Cependant, 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 1er 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

---

[1] *Note 1 de l'avis cité :* Voir le considérant 37 du règlement (UE) n° 576/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013.

[2] *Note 2 de l'avis cité :* 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, § 1er, V, alinéa 2, 2°, 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] *Note 3 de l'avis cité* : Voir l'observation 6.

[4] *Note 4 de l'avis cité* : 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-

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

> occassion, les divers niveaux de pouvoir compétents s'assurent 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 [5] ».

Le Conseil d'État n'aperçoit en tout cas dans l'arrêté en projet, qui peut s'inscrire dans la compétence régionale en matière de bien-être des animaux, aucune disposition qui ne se concilierait pas avec l'arrêté royal du 3 septembre 2015 ou qui rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale en matière de santé des animaux.

4. La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que l'autorité fédérale a renoncé à créer une base de données centrale pour l'enregistrement des chats et que cet enregistrement peut actuellement se faire dans plusieurs banques de données sans qu'aucune approche coordonnée ait toutefois été mises en place. L'arrêté en projet vise à créer une base de données centrale pour les chats, qui est manifestement conçue de la même manière pour les trois régions et dont la gestion, par analogie avec la base de données pour les chiens, sera sous-traitée à une entreprise externe, en recourant à un marché public commun destiné aux trois régions. La rédaction de l'adjudication publique a déjà été entamée.

Il est encore mentionné que l'enregistrement des chats dans cette banque de données centrale, ainsi que le développement et la gestion de la base de donnée sont financés par une redevance à charge des propriétaires des animaux des trois régions, et qu'un accord de coopération sera conclu entre les régions en vue d'une gestion commune de la base de données.

À ce propos, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

> « De 'centrale databank' zal niet alleen actief zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maar voor heel België. Een samenwerkingsprotocol tussen de gewesten zal worden opgesteld om deze 'centrale databank' coherent op te richten ».

Sur le fond, l'arrêté en projet est en grande partie parallèle à l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2016 'betreffende de identificatie en registratie van katten' et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2016 'relatif à l'identification et l'enregistrement des chats'.

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] *Note 5 de l'avis cité* : 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, § 1er, 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 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.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Il apparaît au Conseil d'État, qu'en élaborant distinctement des dispositifs (certes, manifestement harmonisés) pour chaque région avant de conclure un accord de coopération sur la gestion commune de la base de données concernée, on fait les choses à l'envers. L'élaboration d'arrêtés de gouvernement similaires, harmonisés à la suite d'une concertation, ne soulève en soi pas d'objection, mais si l'accord de coopération qui doit encore être conclu devait déroger à ces arrêts de gouvernement, il faudrait encore les adapter.

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. L'arrête en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 7 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', qui habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) notamment à prendre des mesures pour identifier et enregistrer les chiens et les chats, à déterminer le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des chiens et chats, qui sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal, et à déterminer les modalités de perception des redevances.

5.2. Selon l'article 6, § 1er, de l'arrêté en projet, les données permettant d'identifier les chats et de retrouver le nom et l'adresse du responsable sont recueillies et tenues à jour dans une base de données centralisée. L'article 18 de l'arrêté en projet mentionne les données du chat et du responsable qui sont enregistrées dans la base de données. Ces données comprennent des données à caractère personnel. Le traitement de celle-ci constitue une restriction au droit au respect de la vie privée, que garantit notamment l'article 22 de la Constitution. Il découle du principe de légalité consacré dans cet article de la Constitution que le principe et les objectifs du traitement de ces données à caractère personnel, ainsi que la nature des données traitées, doivent être fixés par ordonnance. Dans l'attente d'un tel dispositif, les dispositions en projet relatives au traitement des données à caractère personnel ne peuvent se concrétiser.

5.3. Sans préjudice de l'observation 5.2, la mission que l'article 6, § 2, de l'arrêté en projet confie à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut), à savoir gérer la base de données comportant les données des chats enregistrés et du responsable, ainsi que la possibilité pour une partie ou la totalité de cette tâche, de faire appel à une entreprise de prestation de services, trouve son fondement juridique dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal (confirmé) [6] du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement'. En vertu de cette disposition, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut charger l'Institut d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2, et définir les conditions selon lesquelles l'Institut exerce ses missions.

FORMALITÉS

6. Le délégué a déclaré que le projet a été soumis pour avis à la Commission de la protection de la vie privée.

[6] Par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles' (à l'exception de l'article 8 de cet arrêté royal).

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Si cet avis devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

7. Le préambule du projet fait référence à l'arrêté royal du 3 août 2012 'relatif au plan pluriannuel de stérilisation des chats domestiques'. Cet arrêté, qui relève désormais de la compétence des régions (sur le fondement de leur compétence en matière de bien-être animal), comporte des dispositions qui font double emploi avec celles de l'arrêté en projet. Par souci de transparence de l'ordre juridique, il est conseillé d'harmoniser l'arrêté en projet et l'arrêté royal du 3 août 2012 et, éventuellement, de les fusionner en un seul texte [7].

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

8. L'article 1er, 1°, du projet définit le terme « Ministre » comme étant le Ministre ou le Secrétaire d'État (régional) qui a le bien-être animal dans ses attributions. Les délégations de pouvoir réglementaire au « Ministre » visées aux articles 8, § 2, et 22 du projet ne peuvent pas se concrétiser dans la mesure où elles concernent un secrétaire d'État régional. Conformément à l'article 41, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte qu'un pouvoir réglementaire ne peut pas non plus leur être délégué.

Les mots « ou le Secrétaire d'Etat » doivent par conséquent être omis de l'article 1er, 1°, du projet.

Articles 2 et 5

9. L'article 5 du projet prescrit que les chats identifiés[8] provenant de l'étranger sont enregistrés dans les huit jours de leur arrivée. Conformément à l'article 2, 1°, du projet, l'arrêté envisagé ne s'applique pas aux chats accompagnant leur responsable lors d'un séjour [ininterrompu] de moins de six mois en Belgique.

La question se pose de savoir comment ces dispositions peuvent être rendues contraignantes. Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment on contrôlera que les chats provenant

[7] Voir également l'avis C.E. 58.786/4 du 7 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2016, observation générale 2.

[8] Le texte français de l'article 5 du projet mentionne "[l]es chats identifiés", alors que le texte néerlandais fait uniquement mention de "[k]atten".

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

de l'étranger sont effectivement enregistrés en temps utile. On n'aperçoit pas non plus comment les responsables qui déclarent initialement séjourner moins de six mois en Belgique, mais qui finalement restent plus longtemps, peuvent être amenés à faire enregistrer leurs chats. Les auteurs du projet doivent soumettre les dispositions en projet à un nouvel examen compte tenu de ces considérations.

Article 8

10. L'article 8 du projet dispose que l'identification des chats se fait par l'introduction d'un microchip stérile répondant aux normes ISO 11784:1996 (E) et 11785:1996 (E).

L'article 190 de la Constitution dispose qu'aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. Cette disposition constitutionnelle est l'expression d'un principe général du droit qui s'applique à toutes les normes juridiques générales. La faculté pour chaque personne d'en prendre connaissance en tout temps est un droit inhérent à l'État de droit puisque c'est cette connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer [9].

En exécution de l'article 190 de la Constitution, les articles 33 et 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoient que les ordonnances et les arrêtés du gouvernement sont publiés au *Moniteur belge*.

Toutefois, des normes techniques, comme celles qui sont visées à l'article 8 du projet, ne sont généralement pas publiées au *Moniteur belge* et ne sont en outre disponibles que moyennant paiement.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges et européennes font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi (spéciale) déroge à la publication au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, la norme technique à laquelle il est fait référence n'est pas une norme publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et elle n'est dès lors pas opposable à tous. Dans ces conditions, il semble incompatible avec l'article 190 de la Constitution que la norme visée ne soit pas mise gratuitement (ou à tout le moins moyennant une rémunération raisonnable) à la disposition de tous les citoyens dans la langue française et dans la langue néerlandais et de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au *Moniteur belge*. Le même résultat peut être atteint en inscrivant les dispositions pertinentes dans (une annexe à) l'arrêté en projet lui-même.

[9] C.C., 16 juin 2004, n° 106/2004, B.3.2.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Article 14

11. Dans le texte néerlandais de l'article 14, § 2, du projet, on écrira « de code bevatten » au lieu de « bevattende de code ».

Article 17

12. L'article 17, § 1er, alinéa 1er, du projet fait état du « délai prévu à l'article 9, § 2, de la loi du 14 août 1986 ». Dans cette disposition législative, il est cependant question tant d'un délai de quinze jours qu'un autre de quarante-cinq jours. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « De katten die door een asiel worden opgevangen, dienen geïdentificeerd te worden alvorens het asiel te verlaten. Men bedoelt hier aldus de termijn van 15 dagen ».

Il faut le préciser dans la disposition en projet, soit en faisant simplement état d'un délai de quinze jours, soit en faisant référence à l'article 9, § 2, alinéa 1er, de la loi du 14 août 1986.

Article 21

13. L'article 21 du projet dispose que les données présentes dans la base de données peuvent être consultées sur internet. Afin d'éviter de donner l'impression que l'on prévoit ainsi une accessibilité générale des données concernées (qui comportent des données à caractère personnel), mieux vaudrait omettre la disposition en projet et préciser dans la phrase introductive de l'article 19 du projet que les personnes qui y sont mentionnées ont accès aux données de la base de données « sur internet ».

Article 22

14. L'article 22 du projet ne comportant qu'un paragraphe, la mention « § 1er » sera omise.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡

Article 23

15. À l'article 23 de l'arrêté envisagé, la date d'entrée en vigueur de celui-ci n'est pas mentionnée. Le délégué a fait savoir que l'article 23 peut être omis et que la publication de l'arrêté envisagé sera déterminée d'une manière telle qu'il entre en vigueur le même jour que les arrêtés précités des Gouvernements wallon et flamand [10].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[10] Ces arrêtés laissent le soin au ministre de fixer la date d'entrée en vigueur.

‡LW-AHGQODIGI-FJDCHVT‡