



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.815/3
van 12 maart 2018

avis 62.815/3
du 12 mars 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van een
identificatie- en
registratieregeling voor
pluimvee, konijnen en bepaald
hobbypluimvee'

un projet d'arrêté royal
'établissant un système
d'identification et
d'enregistrement des volailles,
des lapins et de certaines
volailles de hobby'

Op 11 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor pluimvee, konijnen en bepaald hobbypluimvee’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 12 maart 2018.

*

Le 11 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal ‘établissant un système d'identification et d'enregistrement des volailles, des lapins et de certaines volailles de hobby’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 février 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 12 mars 2018.

*

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 van koninklijk besluit voorziet in een regeling voor de identificatie en registratie van zowel pluimvee – met inbegrip van bepaald hobbypluimvee – als konijnen, met het oog op een risicobeheer met betrekking tot ziekten als onder meer aviaire influenza. De veehouder is verantwoordelijk voor die identificatie en registratie en hij kan daarvoor gebruik maken van de diensten van een vereniging die daartoe procedures en instructies uitwerkt, dit alles onder toezicht van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap).

Naast bepalingen over het toepassingsgebied en de definities (artikelen 1 en 2) bevat het ontwerp een aantal algemene bepalingen (artikelen 3 en 4) en regelt het de taken van de verenigingen (artikel 5). De artikelen 6 tot 10 betreffen de registratie van de veehouders, de bedrijven en de beslagen. De bestelling, de levering, het beheer en het bezit van identificatiemiddelen en de erkenning van de identificatiemiddelen en -methoden wordt geregeld in de artikelen 11 tot 18. Specifieke bepalingen over de identificatie van pluimvee en konijnen komen aan bod in de artikelen 19 en 20, terwijl de artikelen 21 tot 24 specifieke bepalingen bevatten over de identificatie van duiven. De verantwoordelijke van het bedrijf en elke andere operator moeten een register bijhouden over de aan- en afvoer van de betrokken dieren (artikelen 25 tot 27). De registratie in geval van handel en vervoer van pluimvee, hobbypluimvee en konijnen wordt geregeld, alsook de ermee gepaard gaande verplaatsingsdocumenten (artikelen 28 tot 38).

Het ontwerp bevat tevens een aantal wijzigingsbepalingen van verscheidene koninklijke besluiten naar aanleiding van de ontworpen regeling (artikelen 39 tot 76). Ten slotte wordt voorzien in een bepaling met betrekking tot de kosten die verbonden zijn aan de identificatie en de registratie van pluimvee, hobbypluimvee en konijnen (artikel 77), een overgangsregeling voor verscheidene categorieën van bedrijven (artikel 78) en een machtiging van de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen om de bijlagen bij het te nemen besluit te wijzigen (artikel 79). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2018 (artikel 80 – zie daarover echter opmerking 12).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de artikelen 8, eerste lid, 1°, 17 en 18 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet).

Bij de eerstgenoemde wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om alle maatregelen te treffen met het doel de dierenziekten te bestrijden, uit te roeien en hun verspreiding en het in of uit het land brengen ervan te verhinderen. Die bepaling kan evenwel enkel worden ingeroepen als rechtsgrond in zoverre de ontworpen maatregelen zijn gericht tegen de dierenziekten die door de Koning zijn aangewezen ter uitvoering van artikel 6, § 1, van de Dierengezondheidswet,¹ waaronder bijvoorbeeld aviaire influenza.²

Aan de twee laatstgenoemde wetsbepalingen ontleent de Koning de bevoegdheid om de regels te bepalen voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen, om te bepalen aan welke voorwaarden de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen, evenals de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik, om het tarief te bepalen van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier en om onder meer de verenigingen aan te wijzen als begunstigden van deze retributies en hen te belasten met de inning ervan. Tevens kan de Koning de boeken, attesten, getuigschriften, bordjes, tekens of andere aanwijzingen en stukken bepalen, waaruit moet blijken dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld bij deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

3.2. In zoverre de verplichtingen inzake registratie worden opgelegd voor activiteiten die vallen onder de controlebevoegdheid van het Agentschap, vindt het ontworpen besluit tevens rechtsgrond in artikel 3*bis*, eerste lid, van het bekrachtigde³ 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’.

3.3. Voor de artikelen 28 tot 38 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op het verhandelen en vervoeren van pluimvee, hobbypluimvee en konijnen, en in zoverre ermee de bestrijding van dierenziekten wordt beoogd, wordt aanvullend rechtsgrond geboden door artikel 15, 1° en 2°, van de Dierengezondheidswet.

¹ Zie het koninklijk besluit van 3 februari 2014 ‘tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en tot regeling van de aangifteplicht’.

² Zie punt 11°, eerste streepje, van de bijlage bij het voormelde besluit.

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

In zoverre het ontworpen besluit bepalingen bevat die kunnen worden beschouwd als voorwaarden waaraan houders, vervoerders en handelaars van de betrokken dieren moeten voldoen met het oog op het voorkomen en bestrijden van dierenziekten, inzonderheid inzake bedrijfstvormen, de hygiënische voorzorgen en de uitrusting, de sanitaire beveiliging en de handelspraktijken,⁴ ontleent het aanvullend rechtsgrond aan artikel 18bis van de Dierengezondheidswet.

3.4. In zoverre taken worden opgelegd aan de verenigingen,⁵ kan daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 17, derde lid, van de Dierengezondheidswet. Uit die laatste bepaling blijkt immers dat de wetgever de verenigingen een rol wilde laten spelen in de regeling van de registratie en de identificatie van dieren.

In zoverre taken worden opgelegd aan de verenigingen en aan houders van de betrokken dieren, die de medewerking betreffen aan opdrachten van het Agentschap (zie daarover ook opmerking 3.4), wordt de rechtsgrond daarvoor geboden door artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

3.5. Wat betreft de opdrachten die worden toegekend aan het Agentschap, en die zowel gewone opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000, als bijkomende opdrachten bedoeld in artikel 4, § 6, van die wet en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen',⁶ kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 (voor de gewone opdrachten van het Agentschap), en met artikel 4, § 6, van dezelfde wet en artikel 2, d), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 (voor de bijkomende opdrachten van het Agentschap).

⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 9 van het ontworpen besluit.

⁵ Onder meer, maar niet uitsluitend, artikel 5 van het ontworpen besluit.

⁶ De gemachtigde verklaarde daarover het volgende: "Dit besluit legt de regels vast voor de identificatie en de registratie van pluimvee (zie definitie 1° in artikel 2 van het KB 17 juni 2013) (kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, duiven, fazanten, patrijzen en loopvogels (Ratites), die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor de fokkerij, voor de productie van vlees of van consumptie-eieren of om in het wild te worden uitgezet) en van fok- en gebruikskonijnen (zie definitie 17°, 18° en 19° in artikel 2, § 2 van dit ontwerp) (die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor de fokkerij, ... voor de productie van vlees). Het betreft hier een regeling met betrekking tot activiteiten IN de voedselketen. De opdrachten die in dit kader in het ontwerp worden gegeven aan het Agentschap (traceerbaarheid + dierengezondheid) zijn 'gewone' opdrachten.

Daarnaast legt dit besluit bepaalde regels vast voor de identificatie en de registratie van (sommige – zie artikel 6, § 1, 4°/5°/7°) hobbypluimvee (zie definitie 1°/1 in artikel 51, 1° van dit ontwerp) (kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, fazanten, patrijzen en loopvogels (ratites), inbegrepen siersoorten daarvan, die, of waarvan de producten, niet bestemd zijn voor de voedselketen, noch om in het wild te worden uitgezet). Het betreft hier een regeling met betrekking tot een activiteit BUITEN de voedselketen.

Het motief is in deze gevallen de dierengezondheid / dierenziektenbestrijding (artikel 8, 1° van de Wet '87)

vb: de uitbraken in België van aviaire influenza in 2017 hadden telkens plaats bij hobbyhouders – de professionele sector werd gespaard. Grotere aantallen/concentraties hobbypluimvee vormen ook een sanitair risico. De opdrachten die in dit kader in het ontwerp worden gegeven aan het Agentschap (dierengezondheid) zijn 'bijkomende' opdrachten (artikel 2, d) van het KB van 16 november 2001."

3.6. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 29 van de Dierengezondheidswet. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, onverminderd de bepalingen van de wet van 4 februari 2000, de uitvoering van de door hem bepaalde machten die in de Dierengezondheidswet zijn vastgesteld, over te dragen aan de minister bevoegd voor de volksgezondheid (lees: de veiligheid van de voedselketen). Nog afgezien van het gegeven dat de wetgever de Koning niet kan machtigen om ruimere delegaties van regelgevende bevoegdheid te verlenen aan een minister dan uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, is een dergelijke wettelijke machtiging overbodig, aangezien de bevoegdheid van de Koning om regelgevende bevoegdheid aan de minister te delegeren kan worden afgeleid uit artikel 96 van de Grondwet en eigenlijk zelfs niet kan worden gesteund op een wetsbepaling, aangezien het de wetgever niet toekomt zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht. Voor de delegaties aan de minister die het ontworpen besluit inhoudt, kan dan ook geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 29 van de Dierengezondheidswet.

3.7. De wijzigingsbepalingen in het ontworpen besluit vinden grotendeels rechtsgrond in de bepalingen die hiervoor reeds werden aangehaald. De artikelen 49 tot 59 van het ontworpen besluit vinden evenwel bijkomend rechtsgrond in de artikelen 8, eerste lid, 1°, en 9, 2°, van de Dierengezondheidswet, terwijl de rechtsgrond voor de artikelen 61 tot 75 bijkomend wordt geboden door de artikelen 9, 3°, van dezelfde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen 3.1 tot 3.7 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 1

5. Artikel 1, § 3, van het ontwerp bevat een impliciete afwijking van de definitie van konijnen in artikel 2, § 2, 17°, van het ontwerp, die beter in die definitie zelf kan worden geïntegreerd.

6. Artikel 1, §§ 4 en 5, van het ontwerp bevat impliciete afwijkingen van de definities van pluimvee en pluimveebedrijf die overeenkomstig artikel 2, § 1, ii, van het ontwerp van toepassing worden verklaard. Het zou beter zijn om die definities op te nemen in artikel 2, § 2, van het ontwerp, maar dan met integratie van de afwijkingen vervat in artikel 1, §§ 4 en 5, van het ontwerp.

Die opmerking geldt, wat betreft pluimvee, ook voor artikel 3, § 4, van het ontwerp.

Artikel 2

7. Artikel 2, § 3, van het ontwerp bevat een impliciete afwijking van de definitie van de beslagcode in artikel 2, § 2, 11°, van het ontwerp, die beter in die definitie zelf kan worden geïntegreerd.

8. Artikel 2, § 4, van het ontwerp lijkt niet goed op zijn plaats in hoofdstuk I, dat enkel bepalingen over het toepassingsgebied en definities bevat. Wellicht kan de ontworpen bepaling beter worden geïntegreerd in afdeling 1 van hoofdstuk IX.

Artikelen 4 en 5

9. In artikel 4, eerste lid, wordt gewag gemaakt van “procedures en instructies”, uitgegeven of goedgekeurd door het Agentschap, waaraan de houder van pluimvee, hobbypluimvee en konijnen zich moet houden. In artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp worden eveneens procedures en instructies vermeld, die worden vastgelegd door de verenigingen.

Het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan privaatrechtelijke verenigingen is vanuit staatsrechtelijk oogpunt problematisch. De ontworpen bepalingen moeten dan ook in die zin geïnterpreteerd worden dat met de “procedures” en de “instructies” slechts praktische richtlijnen voor de toepassing van de toepasselijke regelgeving worden bedoeld. Mochten de stellers van het ontwerp bindende regelingen voor ogen hebben, dan zouden zij moeten voorzien in een systeem van goedkeuring ervan door de Koning of, in geval van detailregelingen van technische aard, door de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen. Die bezwaren gelden (weliswaar in mindere mate) ook voor het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan het Agentschap, die enkel kan worden aanvaard als het gaat om regels met een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte.

De gemachtigde verklaarde over artikel 5, tweede en derde lid, van het ontwerp het volgende:

“De ontworpen bepalingen in artikel 5, tweede en derde lid, moeten inderdaad in die zin geïnterpreteerd worden dat met de ‘procedures’ en de ‘instructies’ slechts praktische richtlijnen voor de toepassing van de toepasselijke regelgeving worden bedoeld.

Voorbeeld van procedures en instructies:

- Het opstellen van een papieren document en van een registratiescherm op het internet opdat de houder vlot en volledig zijn registratieplicht (artikel 6) kan uitvoeren
- Ontwikkelen van een bestelmodule (op papier of via internet) om documenten of identificatiemiddelen te bestellen
- Een smartphone applicatie om de vervoersregistraties digitaal/elektronisch te melden in plaats van met het papieren verplaatsingsdocument (artikel 35, § 1, tweede lid)

Dezelfde bepalingen word[en] in deze (enge) zin toegepast bij rundvee (KB 23 maart 2011 – artikel 5) en bij varkens (KB 1 juli 2014 – artikel 5).”

Indien de “procedures en instructies” effectief allemaal een dergelijke beperkte draagwijdte hebben, is er geen bezwaar tegen de gehanteerde werkwijze.

Artikel 42

10. In artikel 42, 1°, van het ontwerp schrijve men “in het opschrift” in plaats van “in de eerste zin”. In artikel 42, 2°, schrijve men “in de inleidende zin” in plaats van “in de tweede zin”.

Artikel 43

11. In artikel 43, 1°, van het ontwerp schrijve men “in het opschrift” in plaats van “in de eerste zin”.

Artikel 80

12. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2018 overeenkomstig artikel 80 ervan. De gemachtigde meldde dat deze datum moet worden vervangen door 1 juli 2018.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 d'arrêté royal soumis pour avis instaure un système d'identification et d'enregistrement, tant des volailles – y compris certaines volailles de hobby – que des lapins en vue d'une gestion du risque concernant des maladies comme l'influenza aviaire, notamment. L'éleveur est responsable de cette identification et de cet enregistrement et peut, à cet égard, avoir recours aux services d'une association qui développe à cet effet des procédures et des instructions, le tout sous le contrôle de l'Agence fédérale de la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence).

Outre des dispositions établissant le champ d'application et les définitions (articles 1^{er} et 2), le projet comporte un certain nombre de dispositions générales (articles 3 et 4) et règle les tâches des associations (article 5). Les articles 6 à 10 concernent l'enregistrement des éleveurs, des exploitations et des troupeaux. Les articles 11 à 18 règlent la commande, la livraison, la gestion et la détention de moyens d'identification ainsi que l'agrément des moyens et des méthodes d'identification. Les articles 19 et 20 renferment des dispositions spécifiques quant à l'identification des volailles et des lapins tandis que les articles 21 à 24 énoncent des dispositions spécifiques pour l'identification des pigeons. Le responsable de l'exploitation et tout autre opérateur doivent tenir à jour un registre des arrivées et des départs des animaux concernés (articles 25 à 27). Le projet règle l'enregistrement en cas de commerce et de transport de volailles, de volailles de hobby et de lapins de même que les documents de circulation qui y sont associés (articles 28 à 38).

Le projet comporte de surcroît un certain nombre de dispositions modificatives de différents arrêtés royaux à consécutivement au dispositif en projet (articles 39 à 76). Le projet comprend enfin une disposition relative aux frais liés à l'identification et à l'enregistrement des volailles, des volailles de hobby et des lapins (article 77), un régime transitoire applicable à différentes catégories d'exploitations (article 78) ainsi qu'une habilitation du ministre ayant la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions lui permettant de modifier les annexes de l'arrêté envisagé (article 79). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2018 (article 80 – voir toutefois, à ce sujet, l'observation 12).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté en projet trouve essentiellement son fondement juridique dans les articles 8, alinéa 1^{er}, 1^o, 17 et 18 de la loi du 24 mars 1987 'relative à la santé des animaux' (ci-après : la loi relative à la santé des animaux).

La première disposition légale citée habilite le Roi à prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays. Cependant, cette disposition ne peut être invoquée comme fondement juridique que pour autant que les mesures en projet visent les maladies des animaux désignées par le Roi en exécution de l'article 6, § 1^{er}, de la loi relative à la santé des animaux ¹, parmi lesquelles l'influenza aviaire ² par exemple.

Les deux dernières dispositions légales confèrent au Roi le pouvoir de fixer les règlements pour l'enregistrement, le marquage et l'identification des animaux et des cheptels, pour déterminer les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire pour être agréées par le ministre ayant la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions, ainsi que les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi, pour 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 et pour entre autres désigner les associations comme bénéficiaires de ces redevances et les charger de leur perception. Le Roi peut en outre déterminer les livres, attestations, certificats, écriteaux, signes ou autres indications et documents, établissant ou attestant que les conditions fixées par cette loi et ses arrêtés d'exécution ont été respectées.

3.2. Dans la mesure où les obligations en matière d'enregistrement sont imposées pour des activités qui relèvent du pouvoir de contrôle de l'Agence, l'arrêté en projet trouve en outre un fondement juridique dans l'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal confirmé ³ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'.

3.3. En ce qui concerne les articles 28 à 38 de l'arrêté en projet qui concernent la commercialisation et le transport de volailles, de volailles de hobby et de lapins et dès lors qu'est ainsi visée la lutte contre les maladies des animaux, l'article 15, 1^o et 2^o, de la loi sur la santé des animaux procure un fondement juridique complémentaire.

¹ Voir l'arrêté royal du 3 février 2014 'désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et portant règlement de la déclaration obligatoire'.

² Voir le point 11^o, premier tiret, de l'annexe de l'arrêté royal précité.

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

Dans la mesure où il comporte des dispositions susceptibles d'être considérées comme des conditions que doivent remplir les détenteurs, transporteurs et négociants des animaux concernés en vue de prévenir et de lutter contre les maladies des animaux, notamment en ce qui concerne les formes d'exploitation, les précautions et les équipements hygiéniques, la sécurité sanitaire et les pratiques de commerce ⁴, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 18*bis* de la loi relative à la santé des animaux.

3.4. Dans la mesure où des tâches sont imposées aux associations ⁵, on peut à cet effet se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), lu en combinaison avec l'article 17, alinéa 3, de la loi relative à la santé des animaux. En effet, il ressort de cette dernière disposition que le législateur entendait confier aux associations un rôle dans le système d'enregistrement et d'identification des animaux.

Dans la mesure où les associations et des détenteurs des animaux concernés se voient confier des tâches en relation avec la collaboration aux missions de l'Agence (voir, à ce sujet, également l'observation 3.4), l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire' procure un fondement juridique.

3.5. L'attribution à l'Agence de missions qui concernent tant des missions ordinaires visées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 que des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de cette loi et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des missions complémentaires' ⁶, peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 (pour les missions ordinaires de l'Agence), et avec l'article 4, § 6, de la même loi et l'article 2, d), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 (pour les missions complémentaires de l'Agence).

⁴ Tel est par exemple le cas de l'article 9 de l'arrêté en projet.

⁵ Notamment, mais pas exclusivement, l'article 5 de l'arrêté en projet.

⁶ À ce sujet, le délégué a fourni les explications suivantes : « Dit besluit legt de regels vast voor de identificatie en de registratie van pluimvee (zie definitie 1° in artikel 2 van het KB 17 juni 2013) (kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, duiven, fazanten, patrijzen en loopvogels (Ratites), die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor de fokkerij, voor de productie van vlees of van consumptie-eieren of om in het wild te worden uitgezet) en van fok- en gebruikskonijnen (zie definitie 17°, 18° en 19° in artikel 2, § 2 van dit ontwerp) (die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor de fokkerij, ... voor de productie van vlees). Het betreft hier een regeling met betrekking tot activiteiten IN de voedselketen. De opdrachten die in dit kader in het ontwerp worden gegeven aan het Agentschap (traceerbaarheid + diergezondheid) zijn 'gewone' opdrachten.

Daarnaast legt dit besluit bepaalde regels vast voor de identificatie en de registratie van (sommige – zie artikel 6, § 1, 4°/5°/7°) hobbypluimvee (zie definitie 1°/1 in artikel 51, 1° van dit ontwerp) (kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, fazanten, patrijzen en loopvogels (ratites), inbegrepen siersoorten daarvan, die, of waarvan de producten, niet bestemd zijn voor de voedselketen, noch om in het wild te worden uitgezet). Het betreft hier een regeling met betrekking tot een activiteit BUITEN de voedselketen.

Het motief is in deze gevallen de diergezondheid / dierenziektenbestrijding (artikel 8, 1° van de Wet '87)

vb: de uitbraken in België van aviaire influenza in 2017 hadden telkens plaats bij hobbyhouders – de professionele sector werd gespaard. Grotere aantallen/concentraties hobbypluimvee vormen ook een sanitair risico. De opdrachten die in dit kader in het ontwerp worden gegeven aan het Agentschap (diergezondheid) zijn 'bijkomende' opdrachten (artikel 2, d) van het KB van 16 november 2001 ».

3.6. Le préambule fait également mention de l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux. Sans préjudice des dispositions de la loi du 4 février 2000, cette disposition autorise le Roi à déléguer au ministre ayant la santé publique (lire : la sécurité de la chaîne alimentaire) dans ses attributions l'exercice des pouvoirs prévus dans la loi relative à la santé des animaux qu'il détermine. Indépendamment du fait que le législateur ne peut pas habiliter le Roi à accorder à un ministre des délégations de pouvoir réglementaire plus larges que des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail, une telle habilitation légale est superflue, dès lors que le pouvoir permettant au Roi de déléguer un pouvoir réglementaire au ministre peut se déduire de l'article 96 de la Constitution et, en fait, ne peut même pas s'appuyer sur une disposition légale, dès lors qu'il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif. Par conséquent, les délégations au ministre prévues dans l'arrêté en projet ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans l'article 29 de la loi relative à la santé des animaux.

3.7. Les dispositions modificatives inscrites dans l'arrêté en projet trouvent en majeure partie leur fondement juridique dans les dispositions déjà évoquées ci-dessus. Cependant, les articles 49 à 59 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique complémentaire dans les articles 8, alinéa 1^{er}, 1^o, et 9, 2^o, de la loi relative à la santé des animaux tandis que le fondement juridique des articles 61 à 75 est apporté, à titre complémentaire, par les articles 9, 3^o, de la même loi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il y a lieu d'adapter le préambule aux observations 3.1 à 3.7 relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, § 3, du projet comporte une dérogation implicite à la définition des lapins donnée à l'article 2, § 2, 1^o, du projet, laquelle dérogation sera de préférence incorporée dans la définition même.

6. L'article 1^{er}, §§ 4 et 5, du projet comporte des dérogations implicites aux définitions concernant les volailles et l'exploitation avicole, lesquelles sont d'application conformément à l'article 2, § 1^{er}, ii, du projet. Mieux vaudrait insérer ces définitions dans l'article 2, § 2, du projet mais en intégrant, dans ce cas, les dérogations inscrites dans l'article 1^{er}, §§ 4 et 5, du projet.

Cette observation vaut également pour ce qui est des volailles à l'égard de l'article 3, § 4 du projet.

Article 2

7. L'article 2, § 3, du projet comporte une dérogation implicite à la définition du code du troupeau donnée à l'article 2, § 2, 11°, du projet, laquelle dérogation sera de préférence incorporée dans la définition même.

8. L'article 2, § 4, du projet ne semble pas relever du chapitre I^{er} qui ne comporte que des dispositions relatives au champ d'application et des définitions. La disposition en projet pourrait sans doute être intégrée dans la section 1 du chapitre IX.

Articles 4 et 5

9. L'article 4, alinéa 1^{er}, vise des « procédures et instructions » émises ou approuvées par l'Agence et auxquelles doivent se conformer le détenteur de volailles, de volailles de hobby et de lapins. L'article 5, alinéas 2 et 3, du projet fait lui aussi état de procédures et d'instructions fixées par les associations.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à des associations de droit privé pose problème sous l'angle constitutionnel. Il faut dès lors interpréter les dispositions en projet en ce sens que les « procédures » et les « instructions » ne visent que des directives pratiques pour l'application de la réglementation pertinente. Si les auteurs du projet devaient envisager des règles contraignantes, ils devraient alors élaborer un système qui prévoit leur approbation par le Roi ou, s'il s'agit de mesures de détail de nature technique, par le ministre ayant la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions. Ces objections s'appliquent aussi (fût-ce dans une moindre mesure) à l'attribution d'un pouvoir réglementaire à l'Agence, laquelle attribution ne saurait être admise que s'il s'agit de règles ayant une portée très limitée ou principalement technique et non politique.

Concernant l'article 5, alinéas 2 et 3, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De ontworpen bepalingen in artikel 5, tweede en derde lid, moeten inderdaad in die zin geïnterpreteerd worden dat met de 'procedures' en de 'instructies' slechts praktische richtlijnen voor de toepassing van de toepasselijke regelgeving worden bedoeld.

Voorbeeld van procedures en instructies:

- Het opstellen van een papieren document en van een registratiescherm op het internet opdat de houder vlot en volledig zijn registratieplicht (artikel 6) kan uitvoeren
- Ontwikkelen van een bestelmodule (op papier of via internet) om documenten of identificatiemiddelen te bestellen
- Een smartphone applicatie om de vervoersregistraties digitaal/elektronisch te melden in plaats van met het papieren verplaatsingsdocument (artikel 35, § 1, tweede lid)

Dezelfde bepalingen word[en] in deze (enge) zin toegepast bij rundvee (KB 23 maart 2011 – artikel 5) en bij varkens (KB 1 juli 2014 – artikel 5) ».

Si les « procédures et instructions » ont effectivement toutes une telle portée limitée, aucune objection ne peut être formulée à l'égard du procédé utilisé.

Article 42

10. À l'article 42, 1°, du projet, on écrira « dans l'intitulé » au lieu de « dans la première phrase ». À l'article 42, 2°, on écrira « dans la phrase introductive » au lieu de « dans la deuxième phrase ».

Article 43

11. À l'article 43, 1°, du projet, on écrira « dans l'intitulé » au lieu de « dans la première phrase ».

Article 80

12. L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2018 conformément à son article 80. Le délégué a indiqué que cette date doit être remplacée par celle du 1^{er} juillet 2018.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT