



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.503/3
van 5 juli 2021

avis 69.503/3
du 5 juillet 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
voorwaarden betreffende de
quarantaine en de isolatie van
landdieren'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions applicables à la
quarantaine et à l'isolement des
animaux terrestres'

Op 3 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de voorwaarden betreffende de quarantaine en de isolatie van landdieren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, 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 5 juli 2021.

*

Le 3 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions applicables à la quarantaine et à l'isolement des animaux terrestres'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 juin 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, 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 5 juillet 2021.

*

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 om landdieren die een risico vormen voor de overdracht van ziekten – in het bijzonder rabiës – naar mensen of andere dieren, in quarantaine of isolatie te houden.

Hoofdstuk I vermeldt het onderwerp van de ontworpen regeling (artikel 1), bevat een aantal definities (artikel 2), en regelt het toepassingsgebied (artikelen 3 en 4) en de kosten die ten laste blijven van de houder van de betrokken landdieren (artikel 5).

Hoofdstuk II bevat de algemene voorwaarden voor de erkenning voor quarantaine-inrichtingen (artikelen 6 en 7), de voorwaarden inzake de infrastructuur en de uitrusting (artikel 8) en inzake de uitbating, wat betreft een aansprakelijkheidsverzekering, een aangestelde dierenarts, het personeel, een toezichtplan, een ziektebewakingsplan, de inschakeling van de aangestelde dierenarts, een dagelijkse gezondheidscontrole, alsook andere voorwaarden die zijn opgenomen in de bijlagen bij het ontwerp (artikelen 9 tot 16).

Hoofdstuk III heeft betrekking op de mogelijkheid van en de voorwaarden voor thuisisolatie (artikelen 17 tot 19).

Hoofdstuk IV omschrijft het vereiste type quarantaine en de bijzondere voorwaarden (artikelen 20 en 21).

Hoofdstuk V bevat enkele wijzigingsbepalingen (artikel 22) en hoofdstuk VI de slotbepalingen (artikelen 23 en 24).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 7, §§ 1 en 2, 8, 1°, 9, 1° en 5°, 15, 1° en 3° en 18bis, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 (hierna: de Dierengezondheidswet), zoals vermeld in het vierde lid van de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De rechtsgrond voor de artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerp wordt blijkens de door de gemachtigde bezorgde tabel onder meer gezocht in artikel 15, 3°, van de Dierengezondheidswet. Naar luid van die bepaling kan de Koning, met het oog op de bestrijding van dierenziekten, de activiteit van de personen die de onder punt 1° genoemde handelingen verrichten, onderwerpen aan een voorafgaande niet-overdraagbare erkenning verleend door de minister bevoegd voor de volksgezondheid (hierna: de minister). Uit artikel 6 van het ontwerp

blijkt evenwel dat de aanvraag tot erkenning van een quarantaineinrichting moet gebeuren overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en dat de erkenning door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) wordt verleend.

Zoals de gemachtigde bevestigde, kan hiervoor evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 3bis van het bekrachtigde¹ 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 met artikel 15, 3°, van de Dierengezondheidswet.

3.2. In zoverre bij het ontwerp nieuwe opdrachten worden toevertrouwd aan het FAVV, kan daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, (in het bijzonder 4, § 3, 3°) en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen’.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp en in het bijzonder artikel 16, § 1, gelezen in samenhang met bijlage 2.B.3, heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: de AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

¹ 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’.

De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“[E]r werd geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd. Overeenkomstig artikel 22 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens moet een dergelijk advies gevraagd worden indien de verwerking van persoonsgegevens een hoog risico kan inhouden zoals bedoeld in artikel 35 van de Verordening.

Voor de toepassing van bijlage II, B., 3., van het ontwerp wordt geen gebruik gemaakt van nieuwe technologieën. De aard, de omvang, de context en de doeleinden van deze bepaling houden geen hoog risico in voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.”

Deze zienswijze kan niet worden gevolgd. Ten eerste vereist artikel 36, lid 4, van de AVG niet dat er gebruik wordt gemaakt van “nieuwe technologieën”. Zelfs de vraag of de verwerking van persoonsgegevens “nieuw” is ten aanzien van de bestaande situatie is op zich beschouwd niet relevant voor de principiële vereiste om regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens voor te leggen aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. In de tweede plaats is de notie “hoog risico” (zoals aangehaald in artikel 22 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’) relevant voor de artikelen 35 en 36, lid 1, van de AVG en de raadpleging door de verwerkingsverantwoordelijke van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wat evenwel los staat van de adviesverplichting bedoeld in artikel 36, lid 4, van de AVG. Ten derde is de omstandigheid dat de persoonsgegevens wellicht voornamelijk verband houden met beroepsactiviteiten eveneens irrelevant: ook beroepsactiviteiten vallen onder de persoonlijke levenssfeer² en de AVG maakt geen uitzondering voor de verwerking van persoonsgegevens die tevens het karakter zouden aannemen van bedrijfsgegevens.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet worden aangepast aan wat in de opmerkingen 3.1 en 3.2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond.

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp, dat enkel het onderwerp van de ontworpen regeling vermeldt, is niet normatief en moet bijgevolg uit het dispositief verwijderd worden.

² Zie in dit verband o.m.: EHRM 16 februari 2000, *Amann v. Zwitserland*, § 65; EHRM 4 mei 2000, *Rotaru v. Roemenië*, § 43; HvJ 20 mei 2003, *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294, punt 73; HvJ 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke GbR en Hartmut Eifert v. Land Hessen*, C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662, punt 59.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt: “De quarantaine of thuisisolatie, bedoeld bij dit besluit, zijn enkel van toepassing voor de ziekten vermeld in de tabel in bijlage 1 en onverminderd andere wetgeving met betrekking tot dierziekten en zoönosen.” Op de vraag welke “andere wetgeving” wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Koninklijk besluit van 18 september 2016 houdende de preventie en de bestrijding van de hondsdolheid

Gedelegeerde verordening (EU) 2020/689 van de Commissie van 17 december 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor bewaking, uitroeiingsprogramma's en de ziektevrije status voor bepaalde in de lijst opgenomen ziekten en nieuwe ziekten, met name artikelen 32 tot en met 36”

Dit moet worden gepreciseerd door een verwijzing naar deze twee rechtsregels.

Artikel 6

8. Artikel 6 van het ontwerp luidt: “De aanvraag tot erkenning van een quarantaineinrichting dient te gebeuren overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 januari 2006.” Op de vraag welke bepalingen van dat koninklijk besluit precies worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De aanvraag van een erkenning gebeurt overeenkomstig artikel 4 van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006. Andere relevante artikelen van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006 met betrekking tot de toekenning en weigering/schorsing/intrekking van erkenningen zijn artikelen 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16.”

Dit moet worden gepreciseerd door een verwijzing naar deze specifieke bepalingen.

Artikel 7

9. Overeenkomstig artikel 7, § 4 van het ontwerp komen, bij afwezigheid van andere specifieke bepalingen, alle kosten in verband met de oprichting, de erkenning en het onderhoud van een quarantaineinrichting, inclusief de aanvullende kosten voor de eventuele spoedprocedure, ten laste van de exploitant van de quarantaine-inrichting. De gemachtigde verstrekte daarover de volgende toelichting:

“Het gaat over de kosten voor de bouw, inrichting, onderhoud en uitbating van de quarantaine-inrichting. Daarnaast moet voor de erkenning een retributie betaald worden aan het agentschap overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De bedragen van de retributies zijn terug te vinden in bijlage 3 van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van

de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.”

Zij verstrekke de volgende voorbeelden van dergelijke kosten:

“Kosten voor de oprichting en onderhoud van een quarantaine-inrichting:

- Infrastructuur en uitrusting: kosten voor het eventueel optrekken of huur en inrichten van een gebouw en lokalen en de uitrusting ervan volgens de voorwaarden opgelijst in bijlagen 2 en 3 van het ontwerp
- Alle kosten verbonden aan de uitbating volgens de voorwaarden opgelijst in bijlagen 2 en 3 van het ontwerp met inbegrip van de personeelskosten, de voeding en het verzorgen van de dieren

Aanvullende kosten spoedprocedure (zoals bedoeld in artikel 7, § 3): voor nachtprestaties en prestaties die in het weekend worden uitgevoerd geldt een verhoogde retributie: het tarief van deze retributie werd bepaald in het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.”

Er kan worden aangenomen dat de eerstvermelde kosten normaal gesproken ten laste liggen van de houder en niet door de overheid moeten worden gedragen, zodat de ontworpen bepaling veeleer een declaratieve draagwijdte heeft. Wat betreft evenwel de aanvullende kosten voor de spoedprocedure betreft het een retributie. Gezien de verschillende juridische aard van de twee soorten kosten zou het onderscheid tussen beiden beter uit de verf moeten komen in de ontworpen bepaling en moet er worden verwezen naar het door de gemachtigde aangehaalde koninklijk besluit van 10 november 2005.

Artikel 8

10. De gemachtigde verduidelijkte dat met betrekking tot de voorwaarden waaraan de quarantaine-inrichting moet voldoen overeenkomstig artikel 8 van het ontwerp, bedoeld wordt op de artikelen 9, e), 14, 15 en 31 en bijlage I, deel 8, van gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035. Het is raadzaam om meer precies naar die bepalingen te verwijzen.

Artikel 11

11. In artikel 11 wordt gewag gemaakt van de term “hondsdolheid”. Er kan beter consequent “rabiës” worden vermeld zoals in de rest van het ontwerp.

Die opmerking geldt ook voor de bijlagen bij het ontwerp.

Artikel 17

12. Artikel 17, § 1 van het ontwerp luidt: “De aanvraag voor een goedkeuring van thuisisolatie dient te gebeuren overeenkomstig de instructies zoals gepubliceerd op de website van het Agentschap.”

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die – of een agentschap dat – geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.³

De gemachtigde antwoordde als volgt op de vraag of deze bepaling een overdracht van regelgevende bevoegdheid aan het agentschap betreft:

“Er is geen sprake van overdracht van regelgevende bevoegdheid. Het gaat gewoon om praktische informatie die beschikbaar is op de website van het agentschap, zoals ook voor andere erkenningen, toelatingen en registraties:

<https://www.favv-afscabeprofessionelen/erkenningen/>”

De ontworpen bepaling lijkt nochtans wel degelijk te suggereren dat de ‘instructies’ abstract, algemeen en verbindend zijn. Enkel in de mate dat ze daadwerkelijk een beperkte en technische draagwijdte hebben en geen voorwaarden toevoegen aan de ontworpen regeling, zijn deze aanvaardbaar.

Artikel 23

13. Artikel 23 van het ontwerp gaat als volgt: “De minister kan de bijlagen aanpassen na een advies van het wetenschappelijk comité, bedoeld in artikel 8 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.”

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

³ Adv. RvS 67.997 /1 van 6 oktober 2020 over een ontwerp van besluit van de Minister van Landbouw ‘tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’, randnummer 4.4.

Op de vraag of deze delegatie daadwerkelijk van bijkomstige of detailmatige aard is, antwoordde de gemachtigde:

“De Koning kan de uitoefening van zijn reglementaire bevoegdheid verder delegeren aan ministers. Een dergelijke delegatie is echter enkel mogelijk voor maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In casu wordt enkel een ondergeschikte en bijkomstige delegatie voorzien aan de minister voor de wijziging van de bijlagen. De bevoegdheidsdelegatie is dus precies afgebakend omdat enkel de bijlagen kunnen worden gewijzigd. Deze wijziging kan enkel plaatsvinden binnen het kader van het bepaalde in de artikelen van het ontwerp, het zijn deze artikelen die de regels bevatten. Er mogen in bijlagen geen enkel recht of geen enkele verplichting die niet reeds in het dispositief staan worden geformuleerd. In die zin kunnen door de wijziging van de bijlage slechts ondergeschikt en bijkomstig wijzigingen worden aangebracht, die nooit bijkomende rechten of verplichtingen die niet in het dispositief staan kunnen invoeren. Om te garanderen dat de aanpassingen door de minister een voldoende wetenschappelijke basis hebben wordt er voorzien dat een advies van het wetenschappelijk comité wordt gevraagd.”

Die zienswijze kan niet worden gevolgd. De verwijzingen in het ontwerp naar de bijlagen zijn talrijk en betreffen substantiële onderdelen van de beoogde regeling, waaronder de quarantaineduur, allerlei voorwaarden inzake infrastructuur en uitrusting, verplichtingen voor bezoekers en personeel, enzovoort. Artikel 23 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis régleme la détention en quarantaine ou en isolement d'animaux terrestres qui constituent un risque de transmission de maladies – plus spécifiquement la rage – aux êtres humains et à d'autres animaux.

Le chapitre I indique l'objet de la réglementation en projet (article 1^{er}), comporte un certain nombre de définitions (article 2), et règle le champ d'application (articles 3 et 4), ainsi que les coûts qui restent à la charge du détenteur des animaux terrestres concernés (article 5).

Le chapitre II énonce les conditions générales d'agrément des établissements de quarantaine (articles 6 et 7), les conditions relatives à l'infrastructure et à l'équipement (article 8) ainsi qu'à l'exploitation, en ce qui concerne une assurance responsabilité civile, un vétérinaire désigné, le personnel, un plan de surveillance, un plan de surveillance des maladies, l'intervention du vétérinaire désigné, un contrôle sanitaire quotidien, ainsi que d'autres conditions inscrites dans les annexes du projet (articles 9 à 16).

Le chapitre III concerne la possibilité d'isolement à domicile et les conditions de celle-ci (articles 17 à 19).

Le chapitre IV définit le type de quarantaine requis et les conditions particulières (articles 20 et 21).

Le chapitre V comporte quelques dispositions modificatives (article 22) et le chapitre VI les dispositions finales (articles 23 et 24).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. En principe, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 7, §§ 1^{er} et 2, 8, 1^o, 9, 1^o et 5^o, 15, 1^o et 3^o et 18bis, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux (ci-après : la loi relative à la santé des animaux), comme l'indique le quatrième alinéa du préambule, sous réserve de ce qui suit.

3.1. D'après le tableau fourni par la déléguée, le fondement juridique des articles 6, 7 et 8 du projet est notamment recherché dans l'article 15, 3^o, de la loi relative à la santé des animaux. Aux termes de cette disposition, le Roi peut, en vue de la lutte contre les maladies des animaux, subordonner les activités des personnes effectuant des opérations indiquées sous 1^o à un agrément préalable incessible accordé par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre). Il ressort toutefois de l'article 6 du projet que la demande d'agrément d'un

établissement de quarantaine doit s'effectuer conformément à l'arrêté royal du 16 janvier 2006 'fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' et que l'agrément est octroyé par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA).

Ainsi que l'a confirmé la déléguée, on peut toutefois invoquer à cet effet le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 3bis de l'arrêté royal confirmé¹ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales' ainsi qu'avec l'article 15, 3°, de la loi relative à la santé des animaux.

3.2. Dans la mesure où le projet confie de nouvelles missions à l'AFSCA, on peut s'appuyer à cet effet sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3 (plus précisément 4, § 3, 3°), et avec l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

FORMALITÉS

4. Le projet et tout particulièrement son article 16, § 1^{er}, combiné avec l'annexe 2.B.3, concerne le traitement des données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le RGPD), combiné avec l'article 57, paragraphe 1^{er}, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données, visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

À ce propos, la déléguée a répondu en ces termes :

« [E]r werd geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd. Overeenkomstig artikel 22 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens moet een dergelijk advies gevraagd worden indien de verwerking van persoonsgegevens een hoog risico kan inhouden zoals bedoeld in artikel 35 van de Verordening.

Voor de toepassing van bijlage II, B., 3., van het ontwerp wordt geen gebruik gemaakt van nieuwe technologieën. De aard, de omvang, de context en de doeleinden van deze bepaling houden geen hoog risico in voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen ».

¹ 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'.

Ce point de vue ne peut être suivi. Premièrement, l'article 36, paragraphe 4, du RGPD n'exige pas qu'il soit fait usage de « nouvelles technologies ». Même la question de savoir si le traitement de données à caractère personnel est « nouveau » par rapport à la situation existante n'est en soi pas pertinente pour l'exigence de principe requérant de soumettre les règles relatives au traitement de données à caractère personnel à l'Autorité de protection des données. En deuxième lieu, la notion de « risque élevé » (comme l'indique l'article 22 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel') est pertinente pour les articles 35 et 36, paragraphe 1, du RGPD et la consultation par le responsable du traitement de l'Autorité de protection des données, ce qui est toutefois sans rapport avec l'obligation de consultation visée à l'article 36, paragraphe 4, du RGPD. Troisièmement, le fait que les données à caractère personnel se rapportent sans doute essentiellement à des activités professionnelles n'est lui non plus pas pertinent : les activités professionnelles relèvent elles aussi de la vie privée ² et le RGPD ne prévoit pas d'exception pour le traitement de données à caractère personnel qui revêtiraient également le caractère de données liées à l'exploitation.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit donc encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On adaptera le préambule aux observations 3.1 et 3.2 formulées à propos du fondement juridique.

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er} du projet, qui se borne à mentionner l'objet de la réglementation, n'est pas normatif et sera donc omis du dispositif.

Article 3

7. L'article 3 du projet dispose : « La quarantaine ou l'isolement à domicile prévus par le présent arrêté ne s'appliquent que pour les maladies indiquées dans le tableau de l'annexe 1 et sans préjudice d'autres législations afférentes aux maladies animales et aux zoonoses ». À la question de savoir quelle « autre législation » est visée, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Koninklijk besluit van 18 september 2016 houdende de preventie en de bestrijding van de hondsdoelheid

² Voir notamment à cet égard : Cour eur. D.H., 16 février 2000, *Amann c. Suisse*, § 65; Cour eur. D.H., 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 43 ; CJUE, 20 mai 2003, *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C465/00, C138/01 et C139/01, ECLI:EU:C:2003:294 point 73 ; CJUE, 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert c. Land Hessen*, C-92/09 et C93/09, ECLI:EU:C:2010:662, point 59.

Gedelegeerde verordening (EU) 2020/689 van de Commissie van 17 december 2019 tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor bewaking, uitroeiingsprogramma's en de ziektevrije status voor bepaalde in de lijst opgenomen ziekten en nieuwe ziekten, met name artikelen 32 tot en met 36 ».

Il convient de le préciser en faisant référence à ces deux normes.

Article 6

8. L'article 6 du projet s'énonce : « La demande d'agrément d'un établissement de quarantaine doit être introduite conformément à l'arrêté royal du 16 janvier 2006 ». À la question de savoir quelles dispositions de cet arrêté royal sont précisément visées, la déléguée a donné la réponse suivante :

« De aanvraag van een erkenning gebeurt overeenkomstig artikel 4 van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006. Andere relevante artikelen van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006 met betrekking tot de toekenning en weigering/schorsing/intrekking van erkenningen zijn artikelen 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16 ».

Il convient de le préciser en faisant référence à ces dispositions spécifiques.

Article 7

9. Conformément à l'article 7, § 4 du projet, à défaut de dispositions particulières autres, tous les coûts liés à la mise en place, à l'agrément et au maintien d'un établissement de quarantaine, y compris les coûts supplémentaires liés à une éventuelle procédure d'urgence, sont à la charge de l'exploitant de l'établissement de quarantaine. À ce propos, la déléguée a précisé ce qui suit :

« Het gaat over de kosten voor de bouw, inrichting, onderhoud en uitbating van de quarantaine-inrichting. Daarnaast moet voor de erkenning een retributie betaald worden aan het agentschap overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De bedragen van de retributies zijn terug te vinden in bijlage 3 van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen ».

Pour illustrer de tels coûts, elle a fourni les exemples suivants :

« Kosten voor de oprichting en onderhoud van een quarantaine-inrichting:

- Infrastructuur en uitrusting: kosten voor het eventueel optrekken of huur en inrichten van een gebouw en lokalen en de uitrusting ervan volgens de voorwaarden opgelijst in bijlagen 2 en 3 van het ontwerp

- Alle kosten verbonden aan de uitbating volgens de voorwaarden opgelijst in bijlagen 2 en 3 van het ontwerp met inbegrip van de personeelskosten, de voeding en het verzorgen van de dieren

Aanvullende kosten spoedprocedure (zoals bedoeld in artikel 7, § 3): voor nachtprestaties en prestaties die in het weekend worden uitgevoerd geldt een verhoogde retributie: het tarief van deze retributie werd bepaald in het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen ».

On peut admettre que les coûts mentionnés en premier lieu sont normalement à la charge du détenteur et qu'ils ne doivent pas être supportés par l'autorité, de sorte que la disposition en projet a plutôt une portée déclarative. Toutefois, en ce qui concerne les coûts supplémentaires liés à une procédure d'urgence, il s'agit d'une redevance. Vu la nature juridique différente des deux catégories de coûts, la distinction opérée entre celles-ci devrait être davantage mise en exergue dans la disposition en projet et on y visera à cette fin l'arrêté royal du 10 novembre 2005, cité par la déléguée.

Article 8

10. La déléguée a précisé que les conditions auxquelles doit satisfaire l'établissement de quarantaine conformément à l'article 8 du projet, visent les articles 9, e), 14, 15 et 31 et l'annexe I, partie 8, du règlement délégué (UE) 2019/2035. Il est conseillé de faire plus précisément référence à ces dispositions.

Article 11

11. Dans sa version néerlandaise, l'article 11 fait état du terme « hondsdoelheid ». Dans un souci de cohérence avec le reste du projet, mieux vaut utiliser le mot « rabiës ».

Cette observation vaut également pour les annexes du projet.

Article 17

12. L'article 17, § 1^{er} du projet s'énonce : « La demande d'une approbation pour un isolement à domicile doit être introduite conformément aux instructions telles que publiées sur le site web de l'Agence ».

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire – ou à une agence – qui n'assume aucune responsabilité politique à l'égard d'une assemblée élue démocratiquement n'est en principe pas admissible car il est ainsi porté préjudice au principe de l'unité du pouvoir

réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique ³.

À la question de savoir si cette disposition concerne un transfert de pouvoir réglementaire à l'Agence, la déléguée a répondu comme suit :

« Er is geen sprake van overdracht van regelgevende bevoegdheid. Het gaat gewoon om praktische informatie die beschikbaar is op de website van het agentschap, zoals ook voor andere erkenningen, toelatingen en registraties:

<https://www.favv-afscabeprofessionelen/erkenningen/> »

La disposition en projet semble cependant bien suggérer que les 'instructions' sont abstraites, générales et contraignantes. De telles instructions ne peuvent être acceptées que dans la mesure où elles ont effectivement une portée limitée et technique et qu'elles n'assortissent pas de conditions la réglementation en projet.

Article 23

13. L'article 23 du projet s'énonce en ces termes : « Le ministre peut adapter les annexes après avis du comité scientifique visé à l'article 8 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire ».

En vertu de l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

À la question de savoir si cette délégation est effectivement d'ordre accessoire ou de détail, la déléguée a répondu :

« De Koning kan de uitoefening van zijn reglementaire bevoegdheid verder delegeren aan ministers. Een dergelijke delegatie is echter enkel mogelijk voor maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In casu wordt enkel een ondergeschikte en bijkomstige delegatie voorzien aan de minister voor de wijziging van de bijlagen. De bevoegdheidsdelegatie is dus precies afgebakend omdat enkel de bijlagen kunnen worden gewijzigd. Deze wijziging kan enkel plaatsvinden binnen het kader van het bepaalde in de artikelen van het ontwerp, het zijn deze artikelen die de regels bevatten. Er mogen in bijlagen geen enkel recht of geen enkele verplichting die niet reeds in het dispositief staan worden geformuleerd. In die zin kunnen door de wijziging van de bijlage slechts ondergeschikt en bijkomstig wijzigingen worden aangebracht, die nooit bijkomende rechten of verplichtingen die niet in het dispositief staan kunnen invoeren. Om te garanderen dat de aanpassingen door de minister een voldoende wetenschappelijke basis hebben wordt er voorzien dat een advies van het wetenschappelijk comité wordt gevraagd ».

³ Avis C.E. 67.997/1 du 6 octobre 2020 sur un projet d'arrêté du Ministre de l'Agriculture 'fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive', point 4.4.

Ce point de vue ne peut être suivi. Les références que le projet fait aux annexes sont nombreuses et concernent des éléments substantiels de la réglementation envisagée parmi lesquels la durée de quarantaine, toutes sortes de conditions relatives à l'infrastructure et à l'équipement, les obligations pour les visiteurs et le personnel, etc. L'article 23 du projet doit dès lors être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH