RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.897/3
van 28 maart 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde hoefdieren, pluimvee, konijnen en bepaalde vogels’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.897/3
du 28 mars 2022

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à l’identification et l’enregistrement de certains ongulés, des volailles, des lapins et de certains oiseaux’

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Op 26 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 maart 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de identificatie en de registratie van bepaalde hoefdieren, pluimvee, konijnen en bepaalde vogels'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 28 maart 2022.

*

Le 26 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 25 mars 2022, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'identification et l'enregistrement de certains ongulés, des volailles, des lapins et de certains oiseaux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 mars 2022. 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 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 28 mars 2022.

*

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

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 regelt de bijkomende voorwaarden, voorschriften en verplichtingen voor het houden, het identificeren en het registreren van bepaalde landdieren, in uitvoering van en als aanvulling op de regels, vastgelegd in verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 'betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid ('diergezondheidswetgeving')', in zijn gedelegeerde verordeningen en in zijn uitvoeringsverordeningen. Deze verordening stelt regels vast met betrekking tot de preventie en bestrijding van dierziekten die kunnen worden overgedragen op dieren of mensen.[1]

Hoofdstuk I van het ontwerp regelt het toepassingsgebied en bevat een aantal definities (artikelen 1 en 2).

Hoofdstuk II betreft de delegatie van taken aan verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten. Voor de opgesomde taken leggen de verenigingen procedures en instructies vast die ze bekendmaken op hun website en waarover ze de exploitanten informeren. Voor het uitvoeren van de bepalingen van het te nemen besluit moeten de exploitanten en de bedrijfsdierenartsen zich wenden tot de vereniging die in SANITEL aan de inrichting is gelinkt voor het beheer ervan. Elke exploitant moet de noodzakelijke hulp verlenen om de toepassing van het te nemen besluit mogelijk te maken en zich houden aan de procedures en instructies van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) en van de verenigingen (artikelen 3 tot 5).

Hoofdstuk III bevat bepalingen over de registratie van exploitanten, inrichtingen en beslagen. Er gelden onderscheiden regels voor de registratie van de exploitanten en de inrichtingen (artikelen 6 en 7) en voor inrichtingen met meerdere productie-eenheden (artikel 8). Daarnaast gelden specifieke regels voor inrichtingen waar pluimvee gehouden wordt (artikelen 9 tot 12), voor inrichtingen waar varkens gehouden worden (artikelen 13 en 14) en voor inrichtingen waar runderen gehouden worden (artikelen 15 en 16). Ook een handelaar met een handelaarsstal moet zich laten registreren (artikelen 17 tot 20).

In hoofdstuk IV zijn voorschriften opgenomen voor het houden van dieren. Er gelden algemene voorschriften voor de exploitant die dieren houdt (artikel 21), documentatieverplichtingen (artikelen 22 en 23) en een bepaling over het verplaatsingsdocument voor andere dieren dan runderen (artikel 24).

[1] Artikel 1 van de verordening (EU) 2016/429.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Hoofdstuk V gaat over de erkende identificatiemiddelen met regels over de bestelling, de levering en het beheer ervan (artikelen 25 tot 33), over de erkenning ervan en de voorwaarden voor de leveranciers (artikelen 34 tot 39) en over de tatoeage (artikel 40).

Hoofdstuk VI bevat algemene bepalingen betreffende het identificeren en het registreren van dieren (artikelen 41 tot 50).

Hoofdstuk VII betreft specifiek de identificatie en de registratie van pluimvee en konijnen (artikel 51 tot 55). In hoofdstuk VIII gaat het over de identificatie en de registratie van varkens (artikelen 56 tot 59), hoofdstuk IX heeft betrekking op de identificatie en de registratie van runderen (artikelen 60 tot 79), hoofdstuk X behandelt de identificatie en de registratie van schapen en geiten (artikelen 80 tot 88), hoofdstuk XI gaat over de identificatie en de registratie van gehouden hertachtigen (artikelen 89 tot 98) en hoofdstuk XII betreft de identificatie en de registratie van gehouden kameelachtigen (artikelen 99 en 100).

Er wordt een apart hoofdstuk XIII gewijd aan de telling van schapen, geiten, hertachtigen en kameelachtigen (artikel 101).

Hoofdstuk XIV betreft de toelating voor het houden van varkens, pluimvee en vleeskalveren (artikelen 102 tot 112).

Hoofdstuk XV gaat over het houden van in gevangenschap levende vogels (artikelen 113 tot 115) en hoofdstuk XVI bevat bepalingen over het houden van gezelschapsvarkens (artikelen 116 en 117).

Hoofdstuk XVII bevat maatregelen die kunnen worden opgelegd indien bepalingen van het te nemen besluit niet worden nageleefd of wanneer de geregistreerde exploitant van een beslag de taken als verantwoordelijke niet, onvolledig of onjuist uitoefent (artikelen 118 tot 121).

Hoofdstuk XVIII is gewijd aan SANITEL, het geautomatiseerde gegevensbestand van het FAVV (artikel 122).

Hoofdstuk XIX bevat overgangsbepalingen (artikelen 123 tot 125).

Hoofdstuk XX bevat slotbepalingen en regelt onder meer de kosten met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren en de kosten voor het uitvoeren van de onderzoeken in toepassing van de artikelen 7 en 8 van gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035[2] (artikel 126). Naast delegaties aan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: de minister) (artikelen 127 en 129) wordt ook de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 130).

[2] Gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035 van de Commissie van 28 juni 2019 'tot aanvulling van Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft regels voor inrichtingen waar landdieren worden gehouden en broederijen, alsmede voor de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren en broedeieren'.

‡LW-AFEWPADFG-HAJHMW‡

RECHTSGROND

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

Op grond van de eerstgenoemde bepaling kan de Koning de regels voor de registratie, het merken en de identificatie van de dieren en de veebeslagen bepalen. Hij bepaalt tevens aan welke voorwaarden de identificatiestukken moeten voldoen om te worden aangenomen door de minister, evenals de voorwaarden van hun verdeling, registratie en gebruik. Hij bepaalt ook het tarief van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier.

Op grond van de laatstgenoemde bepaling 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.

Deze bepalingen bieden rechtsgrond aan de meeste bepalingen van het ontwerp, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. In de aanhef wordt ook verwezen naar de artikelen 7, § 3, 8, eerste lid, 1°, en 9, 2° en 3°, van de Dierengezondheidswet.

In de eerstgenoemde bepaling wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden te bepalen onder welke de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van deze wet. In de tweede bepaling 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. De derde bepaling machtigt de Koning ten laste van de verantwoordelijke de reiniging en de ontsmetting voor te schrijven van gebouwen, gebruiksvoorwerpen, vervoermiddelen en van alle goederen die drager zijn of kunnen zijn van ziekten of smetstoffen, en daartoe de producten en de gebruikswijze ervan op te leggen, en de verzameling, het verkeer en het vervoer van dieren te verbieden of te regelen

Deze bepalingen kunnen enkel aanvullend 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.[3] Enkel in zoverre het ontwerp bepalingen bevat over dergelijke gereglementeerde ziekten, kunnen deze wetsbepalingen dienstig worden ingeroepen als rechtsgrond.

[3] 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'. De gemachtigde liet weten dat dit koninklijk besluit nog moet worden herzien naar aanleiding van verordening (EU) 2016/429.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Onder dat voorbehoud kan, in zoverre artikel 41 van het ontwerp de plaatsing van een injecteerbare transponder oplegt aan een dierenarts, daarvoor worden gesteund op artikel 7, § 3, van de Dierengezondheidswet. Artikel 8, eerste lid, 1°, van de Dierengezondheidswet kan rechtsgrond bieden voor artikel 8, § 4, artikel 14, tweede lid, en artikel 15, § 3, van het ontwerp. Artikel 9, 3°, van de Dierengezondheidswet kan rechtsgrond bieden voor artikel 77, § 2, 2 (lees: 2°), van het ontwerp.

3.3. In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 15, 2°, van de Dierengezondheidswet, op grond waarvan de Koning, onverminderd de bepalingen van de wet van 28 maart 1975 'betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten', met het oog op de bestrijding van dierenziekten, de invoer, de uitvoer of de doorvoer van dieren, dierlijke producten, dierlijke bijproducten, planten en substraten kan verbieden en reglementeren. Deze bepaling lijkt niet dienstig te kunnen worden ingeroepen als rechtsgrond.

3.4. Op grond van artikel 18*bis* van de Dierengezondheidswet kan de Koning de voorwaarden bepalen waaraan houders, vervoerders, handelaars, bewerkers en verwerkers van dieren, dierlijke producten en dierlijke bijproducten moeten voldoen met het oog op het voorkomen en bestrijden van dierenziekten, inzonderheid inzake bedrijfsvormen, de hygiënische voorzorgen en de uitrusting, de sanitaire beveiliging en de handelspraktijken.

Deze bepaling kan rechtsgrond bieden voor artikel 21 van het ontwerp.

4. In zoverre taken worden opgelegd aan de verenigingen, 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 FAVV, 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'.

5. Wat betreft de opdrachten die worden toegekend aan het FAVV, en die volgens de gemachtigde 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', 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 FAVV), 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 FAVV).

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

In zoverre de bepalingen in het ontwerp over de toelating, de erkenning of de registratie activiteiten betreffen die vallen onder de controlebevoegdheid van het FAVV, wordt rechtsgrond geboden door artikel 3*bis*, eerste lid, 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'.

6.1. Overeenkomstig artikel 126, § 1, van het ontwerp zijn alle kosten met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren en de daarmee gepaard gaande dienstverlening en de correcties in SANITEL om de traceerbaarheid te garanderen, ten laste van de exploitanten.

Artikel 17, eerste lid, van de Dierengezondheidswet, zou enkel rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen bepaling in zoverre daadwerkelijk het tarief zou worden bepaald van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren, wat niet het geval is. Het is dan ook niet mogelijk om alle kosten die gepaard gaan met de identificatie en registratie van de dieren zonder meer ten laste te leggen van de exploitanten. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Op basis van dit artikel 17 is er ook het koninklijk besluit van 14 mei 2012 betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren. Dit KB van 14 mei 2012 blijft van toepassing en wordt gezien als van toepassing voor de diersoorten waarvoor de identificatie- en registratieregeling nu zal gelden via dit ontwerp. Naar aanleiding van Verordening (EU) 2016/429 en zijn gedelegeerde handelingen zal dit KB van 14 mei 2012 in de nabije toekomst zeker ook nog herzien worden, zoals ook alle andere wetgeving op basis van de Dierengezondheidswet."

In afwachting van een herziening van het koninklijk besluit van 14 mei 2012 'betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren', dat de concrete retributies bepaalt conform artikel 17, eerste lid, van de Dierengezondheidswet, kan artikel 126, § 1, van het ontwerp geen doorgang vinden en kan er hooguit worden verwezen naar de regeling in dat (nog te herziene) koninklijk besluit.

6.2. Artikel 126, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de kosten voor het uitvoeren van de onderzoeken in toepassing van de artikelen 7 en 8 van gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035, met uitzondering van de eventuele tussenkomsten van de bedrijfsdierenarts, ten laste vallen van het FAVV, binnen de perken van de begrotingskredieten, (punten 1 en 2) of van de exploitant (punt 3). De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij deze bepaling:

> "Voor 126, § 2, punt 1
>
> De voorwaarden die de Verordening (EU) 2016/429 oplegt in het kader van de erkenning van bedrijven met pluimvee (artikel 94.1.a) worden in België aan alle fokpluimveebedrijven opgelegd, zie hiervoor artikel 108, §1, 1, van het ontwerp KB.
>
> Daarmee stellen we de nationale voorwaarden voor al deze bedrijven gelijk met deze in de AHL. We wensen in deze sector immers geen inrichtingen en exploitanten met verschillende normen te creëren en het is vaak niet te voorspellen of een initieel nationale activiteit in deze sector toch niet uitmondt in een grensoverschrijdende activiteit.
>
> Het programma voor de dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee wordt beschouwd als een officiële taak van het FAVV die toevertrouwd wordt aan de dierengezondheidsverenigingen op basis van artikel 3 van de dierengezondheidswet en van

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

artikel 2 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren.

De dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee is opgenomen in een overeenkomst en sub-overeenkomst (nummer 2 en 4) tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen https://www.favv-afsca.be/laboratoria/dgz-arsia/.

Rechtsgronden voor deze overeenkomst met de erkende verenigingen zijn:

- De wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, meer bepaald artikel 4, § 5;

- Het koninklijk besluit van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het aan hen toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het FAVV behoren, meer bepaald artikel 4;

- Het koninklijk besluit van 3 augustus 2012 betreffende de erkenning van de laboratoria die analyses uitvoeren in verband met de veiligheid van de voedselketen;

Voor 126, § 2, punt 2

In broeierijen moet om de 6 weken een hygiënecontrole uitgevoerd worden (bijlage VI, punt I van het ontwerp KB). Het FAVV voorziet een officiële hygiënecontrole die gedelegeerd wordt naar de dierengezondheidsvereniging. Deze officiële hygiënecontrole telt ook mee als een verplichte 6-wekelijkse controle.

Deze hygiënecontrole (= controle op de aanwezigheid van microbiële organismen) komt ook direct de dierengezondheid ten goede.

Voor 126, § 2, punt 3

Voor gebruikspluimvee (overwegend zijn dit de sectoren legkippen en braadkuikens) werden en worden de voorwaarden voor intracommunautaire handel niet opgelegd aan zij die louter nationaal handelen. Hier is het de vrije keus van de pluimveehouder of hij hier al of niet een toelating 10.1 voor wil. Eventuele onderzoeken die moeten uitgevoerd worden in het kader van de toelating voor intracommunautaire handel voor gebruikspluimvee vallen dan ook ten laste van de veehouder."

De gemachtigde gaf de volgende argumentatie met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen bepaling:

"Artikel 126, §2 valt niet onder artikel 17 van de Dierengezondheidswet.

Punt 1 valt onder de toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet en art. 2 en 4 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren. De dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee is opgenomen in de overeenkomst tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen. Het FAVV betaalt voor deze gedelegeerde taak aan de verenigingen.

Punt 2 valt onder art. 2 en 4 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren. Het FAVV betaalt voor deze gedelegeerde taak aan de verenigingen.

‡LW-AFEWPADEG-HAIJHMW‡

Aangezien hygiënecontrole (= controle op pathogene organismen) ook direct de dierengezondheid ten goede komt, kan dit punt 2 eigenlijk ook beschouwd worden als vallende onder de toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet

Als rechtsgrond voor artikel 126, § 2, punt 1, kijken we naar artikel 3 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. (…)

Als rechtsgrond voor artikel 126, § 2 kijken we algemeen ook naar artikel 4, § 7 van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV. (…)

- Het KB van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren, artikel 4: (…)

Dit KB van 26/11/2006 werd voorgelegd aan de Ministerraad.

De vergoeding die voorzien is in artikel 126, § 2, punt 2 lijkt ons ook afgedekt door:

- Het KB van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren, artikel 4: (…)."

In zoverre bij de punten 1 en 2 van artikel 126, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de kosten voor het uitvoeren van bepaalde onderzoeken door of lastens het FAVV ten laste vallen van deze instelling, veeleer dan deze kosten ten laste te leggen van bepaalde particulieren, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 7, van de wet van 4 februari 2000.

In zoverre bij punt 3 van artikel 126, § 2, van het ontwerp de kosten voor het uitvoeren van bepaalde onderzoeken ten laste worden gelegd van de exploitant, ziet de Raad van State geen rechtsgrond. Artikel 4, § 7, van de wet van 4 februari 2000 voorziet enkel in de mogelijkheid van tenlasteneming door het FAVV van uitgaven en niet in het ten laste leggen van de exploitant van deze uitgaven. Artikel 3 van de Dierengezondheidswet heeft betrekking op de minimumbijdragen van de leden van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en op de voorwaarden van de financiële staatstussenkomst en niet op het ten laste leggen van uitgaven aan de leden van deze verenigingen.

7. Artikel 122 van het ontwerp bepaalt onder meer welke exploitanten, inrichtingen en ondernemingen deel uitmaken van het netwerk van toezicht en in SANITEL kunnen worden geregistreerd, alsook de voornaamste doelstellingen van dat netwerk van toezicht en de bewaartermijn van de betrokken persoonsgegevens. De gemachtigde kon geen rechtsgrond aanwijzen voor deze regeling van de verwerking van persoonsgegevens. Daar komt nog bij dat in de ontworpen bepaling een aantal essentiële elementen van die regeling voorkomen die eigenlijk in de wet zelf moeten voorkomen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[4]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[5]

In de Dierengezondheidswet zal dan ook eerst een omvattende regeling moeten worden opgenomen van de essentiële elementen van die verwerking van persoonsgegevens, samen met een delegatie aan de Koning op grond waarvan de overige aspecten van de ontworpen bepaling kunnen worden gesteund. Die vereiste wettelijke grondslag kan alleszins niet worden geboden door verordening (EU) 2016/429, ook al is het beoogde netwerk van toezicht een nadere uitvoering van een aantal bepalingen van die verordening. In afwachting van de zo-even geschetste wettelijke grondslag kan artikel 122 van het ontwerp geen doorgang vinden.[6]

ALGEMENE OPMERKING

8.1. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar "instructies" en "richtlijnen" van het FAVV, bijvoorbeeld in de artikelen 8, § 3, 15, § 1, 74, derde lid, 76, § 1, tweede lid, 79, derde lid, 88, derde lid, en 125 van het ontwerp. Op de vraag of en waar deze instructies en richtlijnen worden bekendgemaakt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "De bedoelde instructies aan de (twee) verenigingen zijn meestal geval per geval per dossier te geven. Dit gebeurt meestal na contact via email tussen de verenigingen en de lokale eenheden van het FAVV (LCE). Indien gelijkaardige instructies repetitief weerkeren, worden zij in teksten 'aan de verenigingen' vastgelegd die vergelijkbaar zijn met omzendbrieven aan de sectoren."

Voorts wordt in artikel 3, § 2, van het ontwerp gewag gemaakt van de "noodzakelijke procedures en instructies" voor de uitvoering van bepaalde taken die door de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten worden vastgelegd. Die instructies en procedures worden op de website van de verenigingen bekendgemaakt en de exploitanten worden erover geïnformeerd.

[4] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[5] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

[6] Zie in dat verband ook de overige opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies 46/2022 van 9 maart 2022 over het ontwerp.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

8.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het FAVV, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Dat geldt des te meer voor het verlenen van verordenende bevoegdheid aan private instanties zoals de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten.

Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[7]

De ontworpen delegaties moeten worden heroverwogen in het licht van wat voorafgaat. Indien ze niet voldoen aan de zo-even aangehaalde voorwaarden moeten de beoogde regels worden opgenomen in het ontwerp zelf of moet de vaststelling ervan worden gedelegeerd aan de minister, althans indien het gaat om uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 6.2.

Artikel 39

10. Bij artikel 39 van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om in uitzonderlijke situaties en tijdelijk het gebruik van andere identificatiemiddelen en identificatiemethoden te

[7] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: "De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: "Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen." Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: "Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld."

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

verplichten. In die gevallen bepaalt hij het model en kan hij de modaliteiten (lees: nadere regels) bepalen voor het beheer, de verdeling en het gebruik ervan. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "Dit artikel beoogt in hoofdzaak het dringend beheer van dieren in tijd van crisis = zoals bij een uitbraak van een gereglementeerde ziekte (en dus tijdelijk). Bijvoorbeeld bij dieren die in principe 'niet visueel' geïdentificeerd zijn of bij dieren die in principe geen erkende identificatiemiddel dragen (zoals pluimvee en vogels). Er is geen lijst van criteria om een situatie als uitzonderlijk te beoordelen. Dit artikel kadert eerder in de uitvoering van artikel 9*bis* van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987."

Het is dan ook raadzaam om in de ontworpen bepaling te vermelden dat de betrokken maatregelen worden genomen overeenkomstig artikel 9*bis* van de Dierengezondheidswet, waarvan de ontworpen delegatie daadwerkelijk een bijzondere toepassing lijkt te vormen.

Artikelen 123 en 127

11. Artikel 127 van het ontwerp houdt in dat de bepaling in artikel 123 komt te vervallen op een door de minister te bepalen datum. Artikel 123 van het ontwerp heeft betrekking op een paspoort van een rund als onderdeel van het identificatiedocument dat uitgereikt werd in toepassing van artikel 24 van het koninklijk besluit van 23 maart 2011 'tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen'. De gemachtigde gaf de volgende toelichting:

> "Tot op vandaag en sinds meer dan 50 jaar zijn veehouders gewend en verplicht om met een individueel paspoort per rund te werken. Deze verplichting valt met dit nieuwe KB weg, maar op datum van inwerkingtreding van dit KB zal elke veehouder nog voor elk rund dergelijk paspoort hebben. Bij vertrek van een rund bij de veehouder en indien de veehouder NIET digitaal werkt (zie artikel 67, § 1) moet hij een verplaatsingsdocument opmaken en meegeven naar de overnemer. Daarvoor kan ook nog dienen = het huidige aanwezige paspoort (artikel 123). Dit kan dan ook nog dienen als 'identificatiedocument' voor een verplaatsing naar het buitenland – zie verordening 2016/429 – artikel 112.b). Op (langere) termijn wordt dat 'paspoort' een verouderd document en kunnen er misschien misverstanden ontstaan (met het buitenland). Artikel 127 laat de Minister toe om een datum vast te leggen waarop dat 'paspoort' niet meer mag gebruikt worden."

Het lijkt dan in elk geval verkieslijk om rechtstreeks in artikel 123 te bepalen dat de erin vervatte verplichting geldt tot op een datum die de minister bepaalt en om artikel 127 weg te laten.

Artikel 130

12. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 130, eerste lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 17, § 1, aangezien de afzonderlijke inwerkingtreding in het tweede lid van artikel 130 enkel betrekking heeft op artikel 17, § 1, en niet op de overige paragrafen ervan.

*

‡LW-AFEWPADEG-HAIJHMW‡

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 d'arrêté royal soumis pour avis règle les conditions, exigences et obligations supplémentaires pour la détention, l'identification et l'enregistrement de certains animaux terrestres, en exécution et en complément des règles fixées dans le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 'relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale ('législation sur la santé animale')', dans ses règlements délégués et dans ses règlements d'exécution. Ce règlement établit des dispositions en matière de prévention des maladies animales transmissibles aux animaux ou aux êtres humains et de lutte contre ces maladies [1].

Le chapitre Ier du projet règle le champ d'application et contient un certain nombre de définitions (articles 1er et 2).

Le chapitre II concerne la délégation de tâches aux associations de lutte contre les maladies des animaux. Pour les tâches énumérées, les associations fixent des procédures et des instructions qu'elles publient sur leur site internet et en informent les opérateurs. Pour la mise en œuvre des dispositions de l'arrêté envisagé, les opérateurs et les vétérinaires d'exploitation doivent s'adresser à l'association renseignée dans SANITEL comme étant chargée de la gestion de l'établissement. Chaque opérateur doit fournir l'aide nécessaire pour permettre l'application de l'arrêté envisagé et se conformer aux procédures et instructions de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) et des associations (articles 3 à 5).

Le chapitre III contient des dispositions relatives à l'enregistrement des opérateurs, des établissements et des troupeaux. Des règles distinctes s'appliquent à l'enregistrement des opérateurs et des établissements (articles 6 et 7) et aux établissements comptant plusieurs unités de production (article 8). En outre, des règles spécifiques s'appliquent aux établissements détenant des volailles (articles 9 à 12), aux établissements détenant des porcs (articles 13 et 14) et aux établissements détenant des bovins (articles 15 et 16). Un négociant possédant une étable de négociant doit également se faire enregistrer (articles 17 à 20).

Le chapitre IV comporte des exigences relatives à la détention d'animaux. Il contient des prescriptions générales pour l'opérateur détenant des animaux (article 21), des obligations en matière de tenue de registres (articles 22 et 23) et une disposition relative au document de circulation pour les animaux autres que les bovins (article 24).

[1] Article 1er du règlement (UE) 2016/429.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Le chapitre V traite des moyens d'identification agréés et règle leur commande, livraison et gestion (articles 25 à 33), leur agrément et les conditions pour les fournisseurs (articles 34 à 39) et le tatouage (article 40).

Le chapitre VI contient des dispositions générales concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (articles 41 à 50).

Le chapitre VII concerne spécifiquement l'identification et l'enregistrement des volailles et des lapins (articles 51 à 55). Le chapitre VIII aborde l'identification et l'enregistrement des porcs (articles 56 à 59), le chapitre IX porte sur l'identification et l'enregistrement des bovins (articles 60 à 79), le chapitre X vise l'identification et l'enregistrement des ovins et caprins (articles 80 à 88), le chapitre XI a trait à l'identification et à l'enregistrement des cervidés détenus (articles 89 à 98) et le chapitre XII concerne l'identification et l'enregistrement des camélidés détenus (articles 99 et 100).

Un chapitre XIII distinct est consacré au recensement des ovins, caprins, cervidés et camélidés (article 101).

Le chapitre XIV concerne l'autorisation pour la détention de porcs, de volailles et de veaux d'engraissement (articles 102 à 112).

Le chapitre XV porte sur la détention d'oiseaux captifs (articles 113 à 115) et le chapitre XVI contient des dispositions relatives à la détention de porcs de compagnie (articles 116 et 117).

Le chapitre XVII contient des mesures susceptibles d'être imposées si les dispositions de l'arrêté envisagé ne sont pas respectées ou lorsque l'opérateur enregistré d'un troupeau n'exerce pas les fonctions de responsable ou les exerce de manière incomplète et incorrecte (articles 118 à 121).

Le chapitre XVIII est consacré à SANITEL, la base de données informatique de l'AFSCA (article 122).

Le chapitre XIX contient des dispositions transitoires (articles 123 à 125).

Le chapitre XX comporte des dispositions finales et règle notamment les frais liés à l'identification et à l'enregistrement des animaux et les coûts liés à l'exécution des examens en application des articles 7 et 8 du règlement délégué (UE) 2019/2035 [2] (article 126). Outre des délégations au ministre ayant la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (ci-après : le ministre) (articles 127 et 129), le projet règle également l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 130).

[2] Règlement délégué (UE) 2019/2035 de la Commission du 28 juin 2019 'complétant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives aux établissements détenant des animaux terrestres et aux couvoirs ainsi qu'à la traçabilité de certains animaux terrestres détenus et des œufs à couver'.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Le projet trouve essentiellement son fondement juridique dans les articles 17, alinéa 1er, 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).

En vertu de la première disposition, le Roi peut fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels. Il détermine en outre les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire pour être agréées par le ministre, ainsi que les conditions de leur distribution, enregistrement et emploi. Il détermine également 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.

En vertu de la dernière disposition, le Roi peut 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 sont réunies.

Ces dispositions procurent un fondement juridique à la plupart des dispositions du projet, sous réserve de ce qui suit.

3.2. Le préambule vise également les articles 7, § 3, 8, alinéa 1er, 1°, et 9, 2° et 3°, de la loi relative à la santé des animaux.

La première disposition citée habilite le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de cette loi. La deuxième disposition 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. La troisième disposition habilite le Roi à prescrire à charge du responsable le nettoyage et la désinfection de bâtiments, d'ustensiles, de moyens de transport et de tous biens qui sont porteurs ou peuvent être porteurs de maladies ou de contages, et imposer à cet effet les produits et leur mode d'emploi, et à interdire ou réglementer le rassemblement, la circulation et le transport d'animaux.

Ces dispositions peuvent uniquement être invoquées à titre complémentaire comme fondement juridique pour autant que les mesures en projet visent les maladies des animaux désignées par le Roi en exécution de l'article 6, § 1er, de la loi relative à la santé des animaux [3]. Ces dispositions légales ne peuvent être invoquées utilement à titre de fondement juridique que dans la mesure où le projet contient des dispositions concernant des maladies réglementées de l'espèce.

Sous cette réserve, on peut se fonder à cet effet sur l'article 7, § 3, de la loi relative à la santé des animaux, dans la mesure où l'article 41 du projet impose au vétérinaire le placement d'un transpondeur injectable. L'article 8, alinéa 1er, 1°, de la loi relative à la santé des animaux, peut procurer un fondement juridique aux articles 8, § 4, 14, alinéa 2, et 15, § 3, du projet.

[3] 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'. Le délégué a fait savoir que cet arrêté royal doit encore être revu consécutivement au règlement (UE) 2016/429.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

L'article 9, 3°, de la loi relative à la santé des animaux peut constituer un fondement juridique pour l'article 77, § 2, 2 (lire : 2°), du projet.

3.3. Le préambule vise également l'article 15, 2°, de la loi relative à la santé des animaux, qui habilite le Roi, sans préjudice des dispositions de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime', à interdire et réglementer l'importation, l'exportation ou le transit d'animaux, de produits animaux, de sous-produits animaux, de végétaux et de substrats, en vue de la lutte contre les maladies des animaux. Cette disposition ne paraît pas pouvoir être invoquée utilement à titre de fondement juridique.

3.4. En vertu de l'article 18*bis* de la loi relative à la santé des animaux, le Roi peut fixer les conditions auxquelles des détenteurs, des transporteurs, des commerçants, des travailleurs et des transformateurs d'animaux, de produits animaux et sous-produits animaux doivent satisfaire 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.

Cette disposition peut procurer un fondement juridique à l'article 21 du projet.

4. Dans la mesure où des tâches sont imposées aux associations, 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'AFSCA, l'article 4, § 5, alinéa 1er, 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 à cet effet.

5. L'attribution à l'AFSCA de missions qui, selon le délégué, concernent tant des missions ordinaires visées à l'article 4, §§ 1er 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', peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 4, §§ 1er à 3, et 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 (pour les missions ordinaires de l'AFSCA), 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'AFSCA).

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Dans la mesure où les dispositions du projet relatives à l'autorisation, à l'agrément ou à l'enregistrement concernent des activités qui relèvent de la compétence de contrôle de l'AFSCA, elles tirent un fondement juridique de l'article 3*bis*, alinéa 1er, 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'.

6.1. Conformément à l'article 126, § 1er, du projet, tous les frais liés à l'identification et à l'enregistrement des animaux et des services associés ainsi qu'aux corrections y afférentes dans SANITEL pour garantir la traçabilité sont à la charge des opérateurs.

L'article 17, alinéa 1er, de la loi relative à la santé des animaux ne pourrait procurer un fondement juridique à la disposition en projet que dans la mesure où le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des animaux serait déterminé, ce qui n'est pas le cas. Il n'est dès lors pas possible de mettre tous les frais liés à l'identification et à l'enregistrement des animaux tout simplement à la charge des opérateurs. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Op basis van dit artikel 17 is er ook het koninklijk besluit van 14 mei 2012 betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren. Dit KB van 14 mei 2012 blijft van toepassing en wordt gezien als van toepassing voor de diersoorten waarvoor de identificatie- en registratieregeling nu zal gelden via dit ontwerp. Naar aanleiding van Verordening (EU) 2016/429 en zijn gedelegeerde handelingen zal dit KB van 14 mei 2012 in de nabije toekomst zeker ook nog herzien worden, zoals ook alle andere wetgeving op basis van de Dierengezondheidswet ».

Dans l'attente d'une révision de l'arrêté royal du 14 mai 2012 'relatif aux rétributions concernant l'identification et l'enregistrement des animaux', qui fixe les redevances concrètes conformément à l'article 17, alinéa 1er, de la loi relative à la santé des animaux, l'article 126, § 1er, du projet ne peut pas se concrétiser et l'on peut tout au plus viser le dispositif contenu dans cet arrêté royal (encore à réviser).

6.2. L'article 126, § 2, du projet dispose que les coûts pour l'exécution des examens en application des articles 7 et 8 du règlement délégué (UE) 2019/2035, à l'exception d'éventuelles interventions du vétérinaire d'exploitation, sont à la charge de l'AFSCA dans les limites des crédits budgétaires (points 1 et 2) ou de l'opérateur (point 3). Le délégué a commenté cette disposition en ces termes :

> « Voor 126, § 2, punt 1
>
> De voorwaarden die de Verordening (EU) 2016/429 oplegt in het kader van de erkenning van bedrijven met pluimvee (artikel 94.1.a) worden in België aan alle fokpluimveebedrijven opgelegd, zie hiervoor artikel 108, §1, 1, van het ontwerp KB.
>
> Daarmee stellen we de nationale voorwaarden voor al deze bedrijven gelijk met deze in de AHL. We wensen in deze sector immers geen inrichtingen en exploitanten met verschillende normen te creëren en het is vaak niet te voorspellen of een initieel nationale activiteit in deze sector toch niet uitmondt in een grensoverschrijdende activiteit.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Het programma voor de dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee wordt beschouwd als een officiële taak van het FAVV die toevertrouwd wordt aan de dierengezondheidsverenigingen op basis van artikel 3 van de dierengezondheidswet en van artikel 2 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren.

De dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee is opgenomen in een overeenkomst en sub-overeenkomst (nummer 2 en 4) tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen https://www.favv-afsca.be/laboratoria/dgz-arsia/.

Rechtsgronden voor deze overeenkomst met de erkende verenigingen zijn:

- De wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, meer bepaald artikel 4, § 5;

- Het koninklijk besluit van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het aan hen toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het FAVV behoren, meer bepaald artikel 4;

- Het koninklijk besluit van 3 augustus 2012 betreffende de erkenning van de laboratoria die analyses uitvoeren in verband met de veiligheid van de voedselketen;

Voor 126, § 2, punt 2

In broeierijen moet om de 6 weken een hygiënecontrole uitgevoerd worden (bijlage VI, punt I van het ontwerp KB). Het FAVV voorziet een officiële hygiënecontrole die gedelegeerd wordt naar de dierengezondheidsvereniging. Deze officiële hygiënecontrole telt ook mee als een verplichte 6-wekelijkse controle.

Deze hygiënecontrole (= controle op de aanwezigheid van microbiële organismen) komt ook direct de dierengezondheid ten goede.

Voor 126, § 2, punt 3

Voor gebruikspluimvee (overwegend zijn dit de sectoren legkippen en braadkuikens) werden en worden de voorwaarden voor intracommunautaire handel niet opgelegd aan zij die louter nationaal handelen. Hier is het de vrije keus van de pluimveehouder of hij hier al of niet een toelating 10.1 voor wil. Eventuele onderzoeken die moeten uitgevoerd worden in het kader van de toelating voor intracommunautaire handel voor gebruikspluimvee vallen dan ook ten laste van de veehouder ».

Le délégué a exposé les arguments suivants à propos du fondement juridique de la disposition en projet :

« Artikel 126, §2 valt niet onder artikel 17 van de Dierengezondheidswet.

Punt 1 valt onder de toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet en art. 2 en 4 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren. De dierengezondheidsbewaking van fokpluimvee is opgenomen in de overeenkomst tussen het FAVV en de dierengezondheidsverenigingen. Het FAVV betaalt voor deze gedelegeerde taak aan de verenigingen.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Punt 2 valt onder art. 2 en 4 van het KB van 26/11/2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren. Het FAVV betaalt voor deze gedelegeerde taak aan de verenigingen.

Aangezien hygiënecontrole (= controle op pathogene organismen) ook direct de dierengezondheid ten goede komt, kan dit punt 2 eigenlijk ook beschouwd worden als vallende onder de toepassing van artikel 3 van de dierengezondheidswet

Als rechtsgrond voor artikel 126, § 2, punt 1, kijken we naar artikel 3 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. (…)

Als rechtsgrond voor artikel 126, § 2 kijken we algemeen ook naar artikel 4, § 7 van de Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV. (…)

- Het KB van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren, artikel 4: (…)

Dit KB van 26/11/2006 werd voorgelegd aan de Ministerraad.

De vergoeding die voorzien is in artikel 126, § 2, punt 2 lijkt ons ook afgedekt door:

- Het KB van 26 november 2006 houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren, artikel 4: (…) ».

Dans la mesure où les points 1 et 2 de l'article 126, § 2, du projet disposent que les frais pour l'exécution de certains examens par ou à charge de l'AFSCA sont imputés à cette institution au lieu d'être mis à la charge de certains particuliers, le fondement juridique peut être trouvé dans l'article 4, § 7, de la loi du 4 février 2000.

Dans la mesure où le point 3 de l'article 126, § 2, du projet met les frais pour l'exécution de certains examens à la charge de l'opérateur, le Conseil d'État ne voit pas de fondement juridique à cet effet. L'article 4, § 7, de la loi du 4 février 2000 prévoit seulement la possibilité d'une prise en charge de dépenses par l'AFSCA et non leur imputation à l'opérateur. L'article 3 de la loi relative à la santé des animaux porte sur les contributions minimales des membres des associations de lutte contre les maladies des animaux et sur les conditions de l'intervention financière de l'État et non sur l'imputation des dépenses aux membres de ces associations.

7. L'article 122 du projet détermine notamment les opérateurs, établissements et entreprises qui font partie du réseau de surveillance et qui peuvent être enregistrés dans SANITEL, ainsi que les objectifs principaux de ce réseau de surveillance et la durée de conservation des données à caractère personnel concernées. Le délégué n'a pas pu indiquer de fondement juridique pour ce régime de traitement des données à caractère personnel. À cela s'ajoute le fait que la disposition en projet comporte un certain nombre d'éléments essentiels de ce régime, lesquels doivent en fait figurer dans la loi elle-même.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [4].

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » [5].

La loi sur la santé des animaux devra donc d'abord contenir un règlement global des éléments essentiels de ce traitement des données à caractère personnel, ainsi qu'une délégation au Roi sur laquelle les autres aspects de la disposition en projet pourront être fondés. Ce fondement légal requis ne peut en tout cas pas être fourni par le règlement (UE) 2016/429, même si le réseau de surveillance visé constitue une mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions de ce règlement. Dans l'attente du fondement légal évoqué ci-dessus, l'article 122 du projet ne peut pas se concrétiser [6].

OBSERVATION GÉNÉRALE

8.1 Plusieurs dispositions du projet – par exemple les articles 8, § 3, 15, § 1er, 74, alinéa 3, 76, § 1er, alinéa 2, 79, alinéa 3, 88, alinéa 3, et 125 du projet – font référence à des « instructions » et des « directives » de l'AFSCA. À la question de savoir si et où ces instructions et directives seront publiées, le délégué a répondu ce qui suit :

> « De bedoelde instructies aan de (twee) verenigingen zijn meestal geval per geval per dossier te geven. Dit gebeurt meestal na contact via email tussen de verenigingen en de lokale eenheden van het FAVV (LCE). Indien gelijkaardige instructies repetitief weerkeren, worden zij in teksten 'aan de verenigingen' vastgelegd die vergelijkbaar zijn met omzendbrieven aan de sectoren ».

[4] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[5] Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

[6] Voir à cet égard aussi les autres observations de l'Autorité de protection des données dans son avis 46/2022 du 9 mars 2022 sur le projet.

‡LW-AFEWPADFG-HAJHMW‡

En outre, l'article 3, § 2, du projet fait mention des « procédures et instructions nécessaires » pour l'accomplissement de certaines tâches fixées par les associations de lutte contre les maladies des animaux. Ces instructions et procédures seront publiées sur le site internet des associations et les opérateurs en seront informés.

8.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'AFSCA, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. Cette observation vise d'autant plus l'attribution d'un pouvoir réglementaire à des organismes privés tels que les associations de lutte contre les maladies des animaux.

En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique [7].

Les délégations en projet devront être reconsidérées à la lumière de ce qui précède. Si elles ne remplissent pas les conditions précitées, les règles envisagées doivent être insérées dans le projet même ou leur fixation doit être déléguée au ministre, à tout le moins s'il s'agit de mesures d'exécution d'ordre accessoire ou secondaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. On adaptera la mention du fondement juridique dans le préambule en tenant compte des observations formulées aux observations 3.1 à 6.2.

[7] Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C. 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

‡LW-AFEWPADEG-HAIJHMW‡

Article 39

10. L'article 39 du projet habilite le ministre à rendre obligatoire, dans des situations exceptionnelles et à titre temporaire, l'utilisation d'autres moyens et méthodes d'identification. Dans ce cas, il en détermine le modèle et peut définir les modalités de leur gestion, de leur distribution et de leur utilisation. Le délégué a fait la déclaration suivante à cet égard :

> « Dit artikel beoogt in hoofdzaak het dringend beheer van dieren in tijd van crisis = zoals bij een uitbraak van een gereglementeerde ziekte (en dus tijdelijk). Bijvoorbeeld bij dieren die in principe 'niet visueel' geïdentificeerd zijn of bij dieren die in principe geen erkende identificatiemiddel dragen (zoals pluimvee en vogels). Er is geen lijst van criteria om een situatie als uitzonderlijk te beoordelen. Dit artikel kadert eerder in de uitvoering van artikel 9*bis* van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 ».

Il est dès lors conseillé de mentionner dans la disposition en projet que les mesures concernées sont prises conformément à l'article 9*bis* de la loi relative à la santé des animaux, dont la délégation en projet paraît effectivement constituer une application particulière.

Articles 123 et 127

11. Il découle de l'article 127 du projet que la disposition énoncée à l'article 123 sera abrogée à une date à déterminer par le ministre. L'article 123 du projet concerne un passeport de bovin en tant que partie du document d'identification qui a été délivré en application de l'article 24 de l'arrêté royal du 23 mars 2011 'établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins'. Le délégué a donné les précisions suivantes :

> « Tot op vandaag en sinds meer dan 50 jaar zijn veehouders gewend en verplicht om met een individueel paspoort per rund te werken. Deze verplichting valt met dit nieuwe KB weg, maar op datum van inwerkingtreding van dit KB zal elke veehouder nog voor elk rund dergelijk paspoort hebben. Bij vertrek van een rund bij de veehouder en indien de veehouder NIET digitaal werkt (zie artikel 67, § 1) moet hij een verplaatsingsdocument opmaken en meegeven naar de overnemer. Daarvoor kan ook nog dienen = het huidige aanwezige paspoort (artikel 123). Dit kan dan ook nog dienen als 'identificatiedocument' voor een verplaatsing naar het buitenland – zie verordening 2016/429 – artikel 112.b). Op (langere) termijn wordt dat 'paspoort' een verouderd document en kunnen er misschien misverstanden ontstaan (met het buitenland). Artikel 127 laat de Minister toe om een datum vast te leggen waarop dat 'paspoort' niet meer mag gebruikt worden ».

Il paraît dès lors en tout cas préférable de prévoir directement dans l'article 123 que l'obligation qui y est contenue s'applique jusqu'à une date déterminée par le ministre, et d'omettre l'article 127.

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡

Article 130

12. Le délégué a confirmé que l'article 130, alinéa 1er, du projet doit viser l'article 17, § 1er, dès lors que l'entrée en vigueur distincte prévue à l'alinéa 2 de l'article 130 ne porte que sur l'article 17, § 1er, et non sur les autres paragraphes de celui-ci.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Annemie GOOSSENS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-AFEWPADFG-HAIJHMW‡