

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.241/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 maart 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong", heeft op 12 april 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe richtlijn 2002/99/EG ¹ in het interne recht om te zetten.

Artikel 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. Artikel 2 stelt het toepassingsgebied van het ontworpen besluit vast. De artikelen 3 en 4 bepalen respectievelijk een aantal veterinairerechtelijke voorschriften voor alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie van producten van dierlijke oorsprong, en de afwijkingen hierop. Artikel 5 regelt de veterinaire certificaten. De artikelen 6 en 7 hebben betrekking op de invoer uit derde landen. De artikelen 8 en 9 bevatten strafbepalingen.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 16 mei 1989 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautair handelsverkeer in vers vlees van runderen, varkens, schapen, geiten en eenhoevige dieren die als huisdier worden gebruikt, en van het

¹Richtlijn 2002/99/EG van de Raad van 16 december 2002 houdende vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong.

koninklijk besluit van dezelfde datum houdende veterinairrechtelijke voorwaarden voor de invoer en de doorvoer van vers vlees van gevogelte herkomstig van een lidstaat van de Europese Gemeenschap. Beide koninklijke besluiten worden opgeheven bij artikel 10 van het ontworpen besluit.

3. De meeste bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 18*bis* van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Naar luid van het eerste lid van die bepaling kan de Koning de voorwaarden bepalen waaraan houders, vervoerders, handelaars, bewerkers en verwerkers van dieren en dierlijke producten moeten voldoen, met het oog op het voorkomen en het bestrijden van dierenziekten, inzonderheid inzake o.m. de sanitaire beveiliging.

De artikelen 6 en 7 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 15, 2°, van dezelfde wet. Luidens die bepaling kan de Koning, met het oog op de bestrijding van dierenziekten, o.m. de invoer van dieren en dierlijke producten verbieden en reglementeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdende met opmerking 3, schrijve men in fine van het eerste lid van de aanhef: "..., inzonderheid op artikel 15 en op 18*bis*, ingevoegd bij de wet van 29 december 1990".

5. In fine van het tweede lid van de aanhef schrijve men: "..., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 januari 1991".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 10 van het ontwerp.

Artikel 1

6. In de Nederlandse tekst van 7° schrijve men "koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende ...".

Artikel 3

7. Luidens paragraaf 1 van dit artikel is het de exploitanten van de levensmiddelensector in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie van producten van dierlijke oorsprong verboden de verspreiding van op dieren overdraagbare ziekten te veroorzaken.

De paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel voorzien vervolgens in een aantal maatregelen die een dergelijke verspreiding moeten voorkomen.

Artikel 3 van het ontwerp moet zo worden geredigeerd dat het bepaalde in paragraaf 1 beter wordt afgestemd op de paragrafen 2 en 3.

De Raad van State suggereert in dit verband de volgende tekst voor paragraaf 1:

"§ 1. Teneinde te voorkomen dat de exploitanten van de levensmiddelensector in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie van producten van dierlijke oorsprong de verspreiding van op dieren overdraagbare ziekten veroorzaken, moeten zij de voorwaarden naleven, bepaald in §§ 2 en 3."

Artikel 4

8. Paragraaf 4 van dit artikel bepaalt dat bijzondere toepassingsmodaliteiten van dit artikel kunnen worden bepaald door het Agentschap.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen te machtigen om in dringende gevallen in de tijd beperkte maatregelen te nemen. De Raad van State begrijpt die toelichting in die zin dat aan het Agentschap geen verordenende bevoegdheid wordt toegekend.

Gelet op die toelichting, verdient het aanbeveling paragraaf 4 te redigeren als volgt:

"§ 4. Het Agentschap kan, in geval van dringende noodzakelijkheid, tijdelijke maatregelen voor de toepassing van dit artikel nemen."

Artikel 5

9. Luidens paragraaf 2 van dit artikel kan het Agentschap het model van het certificaat en de bijzondere toepassingsmodaliteiten van dit artikel bepalen, voorzover de Europese Commissie dit niet heeft gedaan.

De ontworpen bepaling beoogt kennelijk de omzetting van artikel 5, lid 2, van de voornoemde richtlijn 2002/99/EG, welke bepaling aan de Commissie een bepaalde verordenende bevoegdheid verleent ². Het lijkt de bedoeling te zijn om aan het Agentschap een verordenende bevoegdheid te verlenen, zowel wat betreft de vaststelling van het model van het certificaat als wat betreft het vaststellen van "de bijzondere toepassingsmodaliteiten", dit laatste wanneer de Commissie geen gebruik maakt van de haar door de richtlijn toegekende bevoegdheid.

²Artikel 5, lid 2, van de richtlijn luidt als volgt: "Volgens de in artikel 12, lid 2, bedoelde procedure kunnen de uitvoeringsbepalingen en in het bijzonder een model voor dergelijke certificaten worden vastgesteld, rekening houdend met de algemene beginselen van bijlage IV. De certificaten kunnen nadere gegevens bevatten die op grond van andere communautaire wetgeving inzake volksgezondheid en diergezondheid vereist zijn."

Een dergelijke delegatie van verordeningbevoegdheid aan een openbare instelling als het Agentschap kan enkel geoorloofd worden geacht in de mate dat de door deze instelling vast te stellen "bijzondere toepassingsmodaliteiten" een beperkte en technische draagwijdte hebben. Men weet immers dat, wanneer dat laatste niet het geval is, afbreuk dreigt te worden gedaan aan de algemene principes van het publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Indien bijgevolg de in artikel 5, § 2, van het ontwerp bedoelde "bijzondere toepassingsmodaliteiten" niet de beperkte en technische draagwijdte hebben waarop zo-even is gedoeld, zal de inhoud ervan door de Koning zelf moeten worden vastgesteld.

Artikel 10

10. In de Nederlandse tekst van dit artikel schrijve men: "Opgeheven worden ..." in plaats van "Zijn ingetrokken ...".

Artikel 11

11. Dit artikel kan worden weggelaten, aangezien geen redenen voorhanden blijken te zijn om af te wijken van de normale regels inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten.

Bijlagen

12. Op de formule, onderaan de bijlagen, dienen dezelfde ondertekeningen te volgen als die welke voorkomen aan het einde van het bepalend gedeelte van het ontwerp.

13. In bijlage I wordt verwezen naar een aantal koninklijke en ministeriële besluiten, met vermelding van de wijzigingen die ze hebben ondergaan.

Normaal wordt in een normatieve bepaling, waarin verwezen wordt naar een bepaald besluit, niet verwezen naar de wijzigende besluiten. Dat is slechts anders indien het de bedoeling is dat de verwijzing naar het eerstgenoemde besluit beperkt blijft tot de versie waarin dat besluit voorkomt op het ogenblik dat de normatieve bepaling wordt vastgesteld, en dat m.a.w. met eventuele latere wijzigingen geen rekening wordt gehouden. Het lijkt te dezen echter in het geheel niet de bedoeling te zijn om de verwijzingen, in de bijlage, naar de koninklijke en ministeriële besluiten te beperken tot verwijzingen naar die besluiten in de versie die ze nu hebben.

De vermeldingen van de wijzigende besluiten moeten dan ook worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN,
eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.241/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 17 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine", a donné le 12 avril 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend transposer en droit interne la directive 2002/99/CE ¹.

L'article 1^{er} du projet contient un certain nombre de définitions. L'article 2 détermine le champ d'application de l'arrêté en projet. Les articles 3 et 4 prévoient respectivement un certain nombre de règles de police sanitaire applicables à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de produits d'origine animale et les dérogations à celles-ci. L'article 5 régit les certificats vétérinaires. Les articles 6 et 7 concernent l'importation en provenance de pays tiers. Les articles 8 et 9 comportent des sanctions.

L'arrêté en projet est destiné à remplacer l'arrêté royal du 16 mai 1989 relatif à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches des espèces bovine, porcine, ovine, caprine et de solipèdes domestiques et l'arrêté royal de la même date relatif aux conditions de police sanitaire pour l'importation et le transit de viandes de volaille fraîches en provenance d'un État membre

¹Directive 2002/99/CE du Conseil du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

de la Communauté européenne. Les deux arrêtés royaux sont abrogés par l'article 10 de l'arrêté en projet.

3. La plupart des dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 18*bis* de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Conformément à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, le Roi peut déterminer les conditions auxquelles des détenteurs, des transporteurs, des commerçants, des travailleurs et des transformateurs d'animaux et de produits animaux doivent satisfaire en vue de prévenir et de lutter contre les maladies des animaux, notamment en ce qui concerne, entre autres, la sécurité sanitaire.

Les articles 6 et 7 de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 15, 2°, de la même loi. Selon cette disposition, en vue de la lutte contre les maladies des animaux, le Roi peut, entre autres, interdire et réglementer l'importation d'animaux et de produits animaux.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation 3, on écrira, à la fin du premier alinéa du préambule: " ..., notamment l'article 15 et l'article 18*bis*, inséré par la loi du 29 décembre 1990".

5. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira: " ..., modifié par l'arrêté royal du 2 janvier 1991".

Cette observation vaut également pour l'article 10 du projet.

Article 1^{er}

.../...

6. Dans le texte néerlandais du 7°, on écrira "koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende ...".

Article 3

7. Aux termes du paragraphe 1^{er} de cet article, il est interdit aux exploitants du secteur alimentaire, à toutes les étapes de la production, la transformation et la distribution de produits d'origine animale de provoquer la propagation de maladies transmissibles aux animaux.

Les paragraphes 2 et 3 du même article prévoient, en outre, un certain nombre de mesures destinées à prévenir une telle propagation.

L'article 3 du projet doit être rédigé d'une manière telle que le paragraphe 1^{er} soit mieux articulé avec les paragraphes 2 et 3.

À cet effet, le Conseil d'État suggère de rédiger le paragraphe 1^{er} comme suit:

"§ 1^{er}. Afin de prévenir la propagation de maladies transmissibles aux animaux, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de produits d'origine animale, les exploitants du secteur alimentaire doivent respecter les conditions prévues aux §§ 2 et 3."

Article 4

8. Le paragraphe 4 de cet article dispose que des modalités particulières d'application de cet article peuvent être fixées par l'Agence.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est de déléguer à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, le pouvoir de prendre des mesures temporaires en cas d'urgence. Le Conseil d'État comprend cette précision comme excluant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à l'Agence.

.../...

Compte tenu de cette précision, il est recommandé de rédiger le paragraphe 4 comme suit:

"§ 4. En cas d'urgence, l'Agence peut prendre des mesures temporaires pour l'application du présent article."

Article 5

9. Selon le paragraphe 2 de cet article, l'Agence peut fixer le modèle du certificat et les modalités d'application particulières de cet article pour autant que la Commission européenne ne l'ait pas fait.

La disposition en projet entend manifestement transposer l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2002/99/CE précitée, qui accorde une certaine compétence réglementaire à la Commission ². L'intention semble être de conférer une compétence réglementaire à l'Agence, tant en ce qui concerne la fixation du modèle du certificat, qu'en ce qui concerne la détermination "des modalités d'application particulières" pour autant, en ce qui concerne cette dernière, que la Commission ne fasse pas usage de la compétence qui lui est conférée par la directive.

Une telle délégation de compétence réglementaire à un établissement public comme l'Agence ne peut être considérée comme permise que dans la mesure où les "modalités d'application particulières" à fixer par cette institution aient une portée limitée et technique. Dans le cas contraire, en effet, il risque d'être porté atteinte aux principes généraux du droit public, étant donné que ce faisant, c'est le principe de l'unité du pouvoir réglementaire qui se trouve menacé. Dès lors, si les "modalités d'application particulières", visées à l'article 5, § 2, du projet, n'ont pas la portée limitée et technique susvisée, leur contenu devra être fixé par le Roi lui-même.

²L'article 5, paragraphe 2, de la directive dispose: "Conformément à la procédure visée à l'article 12, paragraphe 2, des modalités d'application, et en particulier un modèle pour de tels certificats, peuvent être établies en tenant compte des principes généraux définis à l'annexe IV. Les certificats peuvent mentionner des détails requis par d'autres dispositions législatives communautaires relatives à la santé publique et animale."

Article 10

10. Dans le texte néerlandais de cet article, on écrira: "Opgeheven worden ..." au lieu de "Zijn ingetrokken ...".

Article 11

11. Cet article peut être omis étant donné qu'il ne semble pas y avoir de raison de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

Annexes

12. Les mêmes signatures que celles figurant à la fin du dispositif du projet doivent suivre la formule figurant au bas des annexes.

13. L'annexe I fait référence à un certain nombre d'arrêtés royaux et ministériels avec la mention des modifications qu'ils ont subis.

En règle, dans un texte normatif qui mentionne un arrêté déterminé, il n'est pas fait référence aux arrêtés modificatifs. Il n'en va autrement que si l'on entend limiter la référence au premier arrêté cité à sa version existante au moment où la disposition normative est arrêtée et, en d'autres mots, qu'il ne sera pas tenu compte d'éventuelles modifications ultérieures. En l'espèce, l'intention ne semble nullement être de limiter les références figurant dans l'annexe aux versions actuelles des arrêtés royaux et ministériels.

Les mentions des arrêtés modificatifs doivent, dès lors, être omises.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT