

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 februari 1991 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 oktober 1985 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de produktie, de invoer en de uitvoer van vers vlees en vleesprodukten", heeft op 7 februari 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique, le 4 février 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 octobre 1985 fixant les conditions relatives à la production, l'importation et l'exportation de viandes fraîches et de produits à base de viande", a donné le 7 février 1991 l'avis suivant :

Het ontwerp waarover advies wordt gevraagd vervangt artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 oktober 1985 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de produktie, de invoer en de uitvoer van vers vlees en vleesprodukten, welk artikel 1 zelf reeds werd vervangen door een koninklijk besluit van 3 februari 1988.

Voormeld artikel 1, zowel in zijn vorige redacties als in de voor advies overgelegde redactie, verklaart een aantal richtlijnen van de Europese Gemeenschappen van toepassing. Het thans voorliggend ontwerp heeft met andere woorden tot doel de lijst van toepasselijke richtlijnen te actualiseren.

Noch het koninklijk besluit van 4 oktober 1985, noch dat van 3 februari 1988 werden voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

*

*

*

Luidens artikel 189, derde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ondertekend te Rome op 25 maart 1957, is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

De bepalingen van een richtlijn moeten dus in de interne rechtsorde geïmplementeerd worden om ze werkzaam te

.../...

maken ten opzichte van de burgers van de betreffende LidStaat.

Daarvoor is het nodig een aantal bijkomende, aan de rechtsorde van iedere Lid-Staat eigen zijnde keuzen te doen en regelen te stellen. Dat omvat onder meer, wat België betreft, uitmaken of de wetgevende dan wel de uitvoerende macht moet optreden, of de aangelegenheid tot de bevoegdheid behoort van de nationale overheid dan wel tot die van de overheden van de deelgebieden, welke wetten, decreten, ordonnanties en besluiten aangepast moeten worden en in welke mate, hoe de controle op de naleving van de betreffende bepalingen zal worden verzekerd en door wie, of op de niet-naleving ervan straffen moeten worden gesteld en, zo ja, welke, enz.

Het volstaat derhalve niet zonder meer te verklaren dat een aantal Europese richtlijnen van toepassing zijn in de interne rechtsorde.

Bovendien kan moeilijk worden aanvaard dat een loutere verwijzing in het Belgisch Staatsblad naar richtlijnen die niet in extenso gepubliceerd worden in datzelfde Staatsblad, deze ten aanzien van de burgers verbindend zou maken. Dat is zelfs zo, ook al zouden er geen problemen rijzen ten aanzien van de bevoegdheid van - in casu - de Koning om ze van toepassing te verklaren, noch ten aanzien van de onmiddellijke bruikbaarheid van hun bepalingen. Luidens artikel 129 van de Grondwet immers is geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Aangezien uit de hiervoren aangehaalde kenmerken van een E.E.G.-richtlijn in principe volgt dat niet zij, maar pas de voorschriften van intern recht die haar bepalingen in de nationale rechtsorde implementeren op de ingezetenen van

.../...

toepassing zullen zijn, ligt het voor de hand dat, om aan artikel 129 van de Grondwet te voldoen, die implementerende voorschriften in extenso in het Belgisch Staatsblad moeten worden gepubliceerd overeenkomstig de ter zake respectievelijk voor de wetten, de decreten, de ordonnanties en de besluiten van de diverse uitvoerende organen vastgestelde regelingen.

In zoverre rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat een of meer van de door het ontwerp-besluit opgesomde richtlijnen rechtstreekse werking zouden hebben in de interne Belgische rechtsorde, voegt het feit dat zij verbindend verklaard worden bij koninklijk besluit niets toe aan hun juridische draagkracht.

De Raad van State doet ten slotte opmerken dat het niet zijn taak is - zeker niet binnen het hem toegemeten tijdsbestek - stuk voor stuk te onderzoeken hoe de in het ontwerp opgesomde richtlijnen in de interne Belgische rechtsorde moeten worden geïmplementeerd.

.../...

L'arrêté en projet qui fait l'objet de la demande d'avis remplace l'article 1er de l'arrêté royal du 4 octobre 1985 fixant les conditions relatives à la production, l'importation et l'exportation de viandes fraîches et de produits à base de viande, cet article 1er ayant lui-même déjà été remplacé par un arrêté royal du 3 février 1988.

Tant dans ses rédactions antérieures que dans la formulation qui est soumise à l'avis du Conseil d'Etat, l'article 1er précité rend applicables un nombre de directives des Communautés européennes. En d'autres termes, le projet présentement examiné a pour but d'actualiser la liste des directives en vigueur.

Ni l'arrêté royal du 4 octobre 1985 ni celui du 3 février 1988 n'ont été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

*

*

*

Aux termes de l'article 189, alinéa 3, du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

.../...

Il importe donc que les dispositions d'une directive soient mise en oeuvre dans l'ordre juridique interne afin de les rendre opérantes à l'égard des citoyens de l'Etat membre concerné. A cet effet, il y a lieu d'opérer un nombre de choix supplémentaires, propres à l'ordre juridique de chaque Etat membre, et d'en fixer les modalités. Il s'agit notamment, pour ce qui est de la Belgique, de déterminer s'il appartient soit au pouvoir législatif, soit au pouvoir exécutif d'intervenir, si la matière est de la compétence de l'autorité nationale ou de celle des autorités des diverses composantes, quels sont les lois, décrets, ordonnances et arrêtés qu'il y a lieu d'adapter et dans quelle mesure, comment et par qui sera assuré le contrôle du respect des dispositions considérées, si le non-respect de celles-ci doit être sanctionné et, dans l'affirmative, quelles seraient les sanctions, etc.

Il ne suffit pas, dès lors, de déclarer sans plus qu'un nombre de directives européennes sont applicables dans l'ordre juridique interne.

De surcroît, il est difficilement admissible qu'une simple référence, dans le Moniteur belge, à des directives qui ne sont pas publiées in extenso dans ce même Moniteur, rende celles-ci obligatoires à l'égard des citoyens. Tel est le cas, même si aucun problème ne se posait quant à la compétence du Roi - en l'occurrence - pour les rendre applicables, ni quant à l'applicabilité immédiate de leurs dispositions. Aux termes de l'article 129 de la Constitution, en effet, aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. Dès lors qu'il résulte, en principe, des caractéristiques susvisées d'une directive C.E.E.

.../...

que seules s'appliqueront aux résidents les prescriptions de droit interne mettant en oeuvre ses dispositions dans l'ordre juridique interne et non la directive elle-même, il va sans dire que, pour se conformer à l'article 129 de la Constitution, ces prescriptions précitées doivent être publiées in extenso au Moniteur belge, conformément aux modalités fixées en la matière respectivement pour les lois, décrets, ordonnances et arrêtés des divers organes exécutifs.

Dans la mesure où il faut tenir compte de la possibilité qu'une ou plusieurs directives mentionnées par l'arrêté en projet seraient d'application directe dans l'ordre juridique interne belge, le fait qu'elles soient rendues obligatoires par voie d'arrêté royal n'ajoute rien à leur portée juridique.

Le Conseil d'Etat fait observer, enfin, qu'il ne lui incombe pas - certes pas dans le délai qui lui est imparti - d'examiner comment il y a lieu de mettre en oeuvre, dans l'ordre juridique interne belge, chacune des directives dont il est fait mention dans le projet.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.