

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 11 maart 1994 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de keuring van en de handel in vlees van vrij wild", heeft op 5 april 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 11 mars 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'expertise et au commerce des viandes de gibier sauvage", a donné le 5 avril 1994 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit wordt in hoofdzaak de omzetting in intern recht beoogd van sommige bepalingen van de richtlijn 92/45/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 juni 1992 betreffende de gezondheidsvoorschriften en veterinairerechtelijke voorschriften voor het doden van vrij wild en het in de handel brengen van vlees van vrij wild, inzonderheid van de bepalingen die betrekking hebben op de herkomst van het wild en op de keuring en het in de handel brengen van het vlees ervan.

Rechtsgrond voor de ontworpen regeling vormen de artikelen 3, § 1, 1^o, en 4, §§ 1 en 2, van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel.

2. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient het aanbeveling, bij het implementeren van richtlijnen, zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de in de richtlijn gehanteerde terminologie, tenzij er voor een daarvan afwijkende formulering een specifieke rechtvaardiging kan worden aangevoerd (bijvoorbeeld een sterk geëigend taalgebruik in het interne recht) en voor zover die afwijkende formulering aan de naleving van de richtlijn geen afbreuk doet.

.../...

Het ontwerp van besluit bevat verscheidene bepalingen waarin voorschriften van de zoëven genoemde richtlijn 92/45/EEG worden overgenomen, doch waarbij wordt afgeweken van de in deze Europese voorschriften gebruikte bewoordingen (zie onder meer de artikelen 1, 8°, 2, b) en c), 9, § 1, 11, 12, 18, 1°, van het ontwerp). In de mate dat er voor een dergelijke afwijkende formulering niet een specifieke rechtvaardiging bestaat, ware het - om redenen van duidelijkheid en rechtszekerheid - verkieslijk in het ontwerp identieke bewoordingen te gebruiken als in de richtlijn.

3. De richtlijn 92/45/EEG blijkt, zoals reeds werd aangestipt, slechts gedeeltelijk omgezet te worden door het voorgelegde ontwerp. De gemachtigde van de Regering verklaarde in dit verband dat de bepalingen van de richtlijn 92/45/EEG die betrekking hebben op de erkenning en de inrichtingsvoorwaarden van de vrij-wildverwerkingsinrichtingen, werden opgenomen in het koninklijk besluit van 25 februari 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende de keuring van en de handel in vlees van gekweekt wild en dat de bepalingen die betrekking hebben op de hygiëne, zullen worden opgenomen in een "algemeen besluit voor de gehele vleessector", terwijl de bepalingen in verband met het vervoer en de certificaten zullen worden opgenomen in het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende het vervoer van vers vlees, vleesprodukten en vleesbereidingen.

.../...

De in casu gevolgde werkwijze, die erin bestaat op gefragmenteerde wijze en gespreid in de tijd de richtlijn 92/45/EEG om te zetten in de interne rechtsorde, heeft tot gevolg dat de afdeling wetgeving zich moeilijk een oordeel kan vormen wat de volledigheid van die omzetting betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. In het eerste lid van de aanhef schrijve men :

"..., inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de wet van 13 juli 1981, en op artikel 4, gewijzigd bij de wetten van 13 juli 1981 en 22 april 1982;"

2. Het derde lid van de aanhef moet worden vervolledigd met de datum van de wijzigende richtlijn 92/116/EEG, te weten 17 december 1992.

3. Het zesde lid van de aanhef moet worden weggelaten. Consideransen die enkel vaststellen dat de in het besluit vervatte reglementering nodig is, zijn vanzelfsprekend overbodig.

.../...

Artikel 1.

1. De definitie van "vrij wild" in 1° van dit artikel verwijst naar artikel 1, § 2, 4°, van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild, welke wetsbepaling op haar beurt verwijst naar artikel 1 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel. Een dergelijke "verwijzing in de tweede graad" is uiteraard weinig bevorderlijk voor de bevattelijkheid van de ontworpen regeling.

Met betrekking tot diezelfde bepaling van 1° moet er bovendien op worden gewezen dat slechts onrechtstreeks blijkt dat het ontworpen besluit ook toepassing vindt op de in artikel 2, lid 1, a), van de richtlijn 92/45/EEG bedoelde "niet-gedomesticeerde zoogdieren die in een gesloten gebied leven met een zelfde vrijheid als vrij wild" : dat blijkt immers te moeten worden afgeleid uit artikel 1, 1°, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende de keuring van en de handel in vlees van gekweekt wild, luidens welke bepaling deze dieren niet als gekweekt wild worden beschouwd. Het ware wenselijk zulks uitdrukkelijk in de definitie van "vrij wild" op te nemen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de bepaling van 1° grondig zal moeten worden omgewerkt. Men zou kunnen overwegen "vrij wild" als volgt te definiëren :

"1° vrij wild : bejaagde niet-gedomesticeerde landzoogdieren en vogels die niet als huisdieren in gevangenschap

.../...

worden gehouden en niet kunnen worden beschouwd als slachtdieren bedoeld in artikel 1, 1., van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, alsmede niet-gedomesticeerde zoogdieren die in een gesloten gebied leven met een zelfde vrijheid als dieren die niet in gevangenschap worden gehouden;".

2. In de bepaling sub 6° is er geen overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. De woorden "behandelen" en "bewerken" worden telkens vertaald door het woord "traiter". Een aangepast woordgebruik in de Franse tekst dringt zich op, omdat, naar de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de Regering, het woord "behandelen" een algemene strekking heeft, daar waar het woord "bewerken" specifiek zou doelen op het "uitbenen en versnijden".

3. Opdat de definitie van "in de handel brengen" in 8° volledig in overeenstemming zou zijn met artikel 2, lid 1, g), van de richtlijn 92/45/EEG, dienen de woorden "het leveren of op enigerlei andere wijze op de markt brengen" te worden ingelast in de ontworpen bepaling.

Artikel 2.

In b) van dit artikel schrijve men "eindverbruiker" in plaats van "verbruiker", teneinde nauwer aan te sluiten bij artikel 1, lid 2, b), van de richtlijn 92/45/EEG.

.../...

Artikel 4.

1. In paragraaf 1, eerste lid, schrijf men "... wordt door de Minister bepaald, ..." in plaats van "... kan door de Minister worden bepaald, ...".

2. In paragraaf 2, tweede volzin, schrijf men "... worden door de Minister bepaald" in plaats van "... kunnen door de Minister worden bepaald".

Artikel 7.

In de Franse tekst van de eerste volzin van dit artikel schrijf men : "... doivent être présentés entiers à l'expertise".

De tweede volzin van dit artikel moet in een autonome bepaling worden opgenomen. Bovendien schrijf men in dezelfde volzin "... evenals een gepaste installatie ter beschikking te stellen en de nodige medewerking te verlenen" in plaats van "... evenals een gepaste installatie en de nodige medewerking ter beschikking te stellen".

Artikel 8.

In de Franse tekst van paragraaf 2 schrijf men : "... ou un des défauts visés à l'article ...".

.../...

Artikel 9.

Ter wille van de overeenstemming met het bepaalde in bijlage I, hoofdstuk V, punt 3, van de richtlijn 92/45/EEG waarvan artikel 9, § 1, tweede lid, de omzetting in intern recht beoogt, schrijve men in dat tweede lid "De keuring omvat : ..." in plaats van "De keuring kan inhouden : ...".

Artikel 12.

Het is niet duidelijk hoe paragraaf 2 van dit artikel zich verhoudt tot artikel 11 en artikel 12, § 1, 6°, van het ontwerp.

Artikel 15.

In de Nederlandse tekst schrijve men in de tweede volzin "Indien het bereiden en het uitsnijden of uitbenen ..." in plaats van "Indien het uitslachten en het uitsnijden of uitbenen ...".

Artikel 18.

1. In fine van 1° schrijve men, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, punt 2, van de richtlijn 92/45/EEG, "... gescheiden worden gehouden van vers vlees, vlees van

.../...

pluimvee en vlees van onthuid of ontvederd vrij wild" in plaats van "... gescheiden worden gehouden van vers vlees".

2. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, punt 3, c), van de richtlijn kan in de bepaling sub 2°, c), van artikel 18 de inhoud van het gezondheidscertificaat nader worden omschreven.

3. Met het bepaalde in 2°, d), wordt de omzetting beoogd van artikel 5, punt 3, d), van de richtlijn. De tekst van de richtlijn is echter nauwkeuriger en verdient daarom de voorkeur.

Artikel 19.

In de inleidende zin schrijve men "mogen uit landen die niet behoren tot de Europese Gemeenschappen ..." in plaats van "mogen uit derde landen ...".

Artikel 21.

Deze bepaling kan worden weggelaten, omdat inmiddels de bedoelde lijst van derde landen werd vastgesteld bij beschikking 94/86/EG van de Commissie van 16 februari 1994 "tot vaststelling van de voorlopige lijst van derde landen waaruit de Lid-Staten de invoer van vlees van vrij wild toestaan".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise principalement à transposer dans le droit interne certaines dispositions de la directive 92/45/CEE du Conseil des Communautés européennes du 16 juin 1992 concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la mise à mort du gibier sauvage et à la mise sur le marché de viandes de gibier sauvage, en particulier les dispositions qui concernent la provenance du gibier, l'inspection sanitaire et la mise sur le marché des viandes de gibier.

Le fondement légal de la réglementation en projet réside dans les articles 3, § 1er, 1^o, et 4, §§ 1er et 2, de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, de volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

2. Du point de vue de la technique législative, il est recommandé, lors de la mise en oeuvre de directives, de respecter le plus fidèlement possible la terminologie utilisée dans la directive, à moins qu'un écart terminologique ne se justifie pour un motif spécifique (par exemple un usage linguistique profondément ancré dans le droit interne) et pour autant que cet écart terminologique ne nuise pas au respect de la directive.

Le projet d'arrêté contient plusieurs dispositions qui reproduisent des prescriptions de la directive 92/45/CEE

.../...

précitée, mais s'écartent de la formulation de ces prescriptions européennes (voir notamment les articles 1er, 8°, 2, b) et c), 9, § 1er, 11, 12, 18, 1°, du projet). Dans la mesure où il n'existe pas de justification spécifique d'un tel écart terminologique, il serait préférable - pour des motifs de clarté et de sécurité juridique - d'utiliser dans le projet des termes identiques à ceux de la directive.

3. Il s'avère, ainsi qu'il a été signalé plus haut, que la directive 92/45/CEE n'est transposée que partiellement par le projet soumis. Le délégué du Gouvernement a déclaré à ce propos que les dispositions de la directive 92/45/CEE qui se rapportent à l'agrément et aux conditions d'aménagement des ateliers de traitement du gibier sauvage ont été intégrées à l'arrêté royal du 25 février 1994 modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif à l'expertise et au commerce de viandes de gibier d'élevage, et que les dispositions qui se rapportent à l'hygiène feront l'objet d'un arrêté général pour l'ensemble du secteur de la viande, tandis que les dispositions relatives au transport et aux certificats seront introduites dans l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif au transport des viandes fraîches, des produits à base de viande et des préparations de viandes.

La démarche suivie en l'espèce, consistant à transposer la directive 92/45/CEE dans l'ordre juridique interne de manière fragmentée et intermittente, a pour effet que la section de législation peut difficilement se prononcer sur l'exhaustivité de cette transposition.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.

1. Au premier alinéa du préambule, il convient d'écrire :

"..., notamment l'article 3, modifié par la loi du 13 juillet 1981, et l'article 4, modifié par les lois des 13 juillet 1981 et 22 avril 1982;".

2. Il y a lieu de compléter le troisième alinéa du préambule par l'indication de la date de la directive modificative 92/116/CEE, à savoir le 17 décembre 1992.

3. Il s'impose d'omettre le sixième alinéa du préambule. Il va sans dire que les considérants qui se bornent à constater la nécessité de la réglementation énoncée dans le projet sont superflus.

Article 1er.

1. La définition du "gibier sauvage", au 1^o de cet article, fait référence à l'article 1er, § 2, 4^o, de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, de volailles, des lapins et du gibier, disposition législative qui se réfère à son tour à l'article 1er de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au

.../...

commerce des viandes. Il est évident que pareille "référence au second degré" ne favorise guère l'intelligibilité de la règle en projet.

Concernant ce même 1^o, il est à noter en outre que l'arrêté en projet n'apparaît qu'indirectement s'appliquer également aux "mammifères sauvages vivant en territoire clos dans des conditions de liberté similaires à celles du gibier sauvage", visés à l'article 2, paragraphe 1, a), de la directive 92/45/CEE : telle est en effet la conclusion qui se dégage de l'article 1er, 1^o, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif à l'expertise et au commerce de viandes de gibier d'élevage, disposition aux termes de laquelle ces animaux ne sont pas considérés comme du gibier d'élevage. Il serait souhaitable d'introduire expressément cette précision dans la définition du "gibier sauvage".

Il résulte de ce qui précède qu'il faudra remanier fondamentalement le 1^o. Il pourrait être envisagé de définir le "gibier sauvage" ainsi qu'il suit :

"1^o gibier sauvage : les mammifères terrestres sauvages de chasse et les oiseaux sauvages de chasse qui ne sont pas élevés en tant qu'animaux domestiques en captivité et ne peuvent être considérés comme des animaux de boucherie au sens de l'article 1er, 1., de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, ainsi que les mammifères sauvages vivant en territoire clos dans des conditions de liberté similaires à celles des animaux qui ne sont pas élevés en captivité;".

.../...

2. Dans la disposition figurant au 6°, il y a discordance entre les textes français et néerlandais. Le terme "traiter" traduit tantôt le mot "behandelen", tantôt le mot "bewerken". Il s'impose d'adapter la formulation du texte français, dès lors que, selon les explications fournies par le délégué du Gouvernement, le mot "behandelen" revêt une portée générale, tandis que le mot "bewerken" viserait spécifiquement "le désossage et la découpe".

3. Afin que la définition de la "mise sur le marché", énoncée au 8°, concorde pleinement avec l'article 2, paragraphe 1, g), de la directive 92/45/CEE, il y aurait lieu d'insérer les mots "la livraison ou toute autre manière de mise sur le marché" dans la disposition en projet.

Article 2.

Au point b) de cet article, il conviendrait d'écrire "consommateur final" au lieu de "consommateur", afin de reproduire plus fidèlement l'article premier, paragraphe 2, b), de la directive 92/45/CEE.

Article 4.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, on écrira : "Le Ministre fixe le modèle de ce registre ainsi que les données supplémentaires qui doivent y être mentionnées".

.../...

2. Au paragraphe 2, seconde phrase, on écrira "... sont fixés par le Ministre" au lieu de "... peuvent être fixés par le Ministre".

Article 7.

Dans le texte français de la première phrase de cet article, on écrira : "... doivent être présentés entiers à l'expertise".

La seconde phrase de cet article devrait faire l'objet d'une disposition autonome. Par ailleurs, il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais de la même phrase, "... evenals een gepaste installatie ter beschikking te stellen en de nodige medewerking te verlenen" au lieu de "... evenals een gepaste installatie en de nodige medewerking ter beschikking te stellen".

Article 8.

Dans le texte français du paragraphe 2, on écrira : "... ou un des défauts visés à l'article ...".

Article 9.

Afin d'assurer la conformité avec les dispositions de l'annexe I, chapitre V, point 3, de la directive 92/45/CEE, dispositions que l'article 9, § 1er,

.../...

alinéa 2, vise à transposer dans le droit interne, il y aurait lieu d'écrire, dans cet alinéa 2, "L'expertise comprend : ..." au lieu de "L'expertise peut comprendre : ...".

Article 12.

Le rapport n'apparaît pas clairement entre le paragraphe 2 de cet article et les articles 11 et 12, § 1er, 6°, du projet.

Article 15.

Dans le texte néerlandais, il convient d'écrire, dans la deuxième phrase, "Indien het bereiden en het uitsnijden of uitbenen ..." au lieu de "Indien het uitslachten en het uitsnijden of uitbenen ...".

Article 18.

1. A la fin du 1°, on écrira, conformément à l'article 5, point 2, de la directive 92/45/CEE, "... de manière séparée par rapport aux viandes fraîches, aux viandes de volaille et aux viandes de gibier sauvage dépouillé ou déplumé" au lieu de "... de manière séparée des viandes fraîches".

2. Conformément à l'article 5, point 3, c), de la directive, la teneur du certificat sanitaire pourrait être davantage précisée au 2°, c), de l'article 18.

.../...

3. Le 2^o, d), a pour objet de transposer l'article 5, point 3, d), de la directive. Le texte de la directive est cependant plus précis et emporte dès lors la préférence.

Article 19.

Dans la phrase introductive, on écrira "ne peuvent faire l'objet d'importations de pays qui ne font pas partie des Communautés européennes ..." au lieu de "ne peuvent faire l'objet d'importations de pays tiers ...".

Article 21.

Cette disposition peut être omise, la liste de pays tiers visée ayant été entre-temps arrêtée par la décision 94/86/CE de la Commission du 16 février 1994 "établissant la liste provisoire des pays tiers en provenance desquels les Etats membres autorisent les importations de viandes de gibier sauvage".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.