

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 20 mei 1994 door de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 januari 1993 betreffende de temperatuurcontrole van diepvriesprodukten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 14 juni 1994, op 4 oktober 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 20 mai 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993 relatif au contrôle de la température des produits surgelés", après avoir examiné l'affaire à la séance du 14 juin 1994, a donné le 4 octobre 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het ministerieel besluit van 28 januari 1993 betreffende de temperatuurcontrole van diepvriesprodukten, hebben in essentie de omzetting in intern recht tot doel van de richtlijn 92/1/EEG van de Commissie van 13 januari 1992 betreffende de temperatuurcontrole in vervoermiddelen en in opslagruimten van voor menselijke voeding bestemde diepvriesprodukten (artikelen 1 en 3 van het ontwerp) en van de richtlijn 92/2/EEG van de Commissie van 13 januari 1992 tot vaststelling van de monsternemingsprocedure en de communautaire analysemethode voor de officiële controle van de temperatuur van diepvriesprodukten die voor menselijke voeding zijn bestemd (artikel 2 van het ontwerp). Daartoe wijzigt het ontwerp de in de bijlage bij het voornoemde ministerieel besluit van 28 januari 1993 opgenomen criteria, waaraan de meetinstrumenten moeten voldoen waarmee in België geregistreerde vervoermiddelen moeten zijn uitgerust met het oog op de temperatuurcontrole van diepvriesprodukten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

.../...

"Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, inzonderheid op de artikelen 2 en 12;".

2. Aangezien artikel 2 van het ontwerp de implementatie beoogt van het bepaalde in bijlage II, 5., d), van de voornoemde richtlijn 92/2/EEG van de Commissie van 13 januari 1992, dient in de aanhef ook naar deze richtlijn te worden verwezen.

Artikel 1.

In het ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 28 januari 1993 wordt voorgeschreven dat de meetinstrumenten waarmee in België geregistreerde vervoermiddelen moeten zijn uitgerust, "goedgekeurd" moeten worden op grond van de criteria vermeld in het ontworpen punt 3 van de bijlage bij dat ministerieel besluit. De vraag rijst wat precies bedoeld wordt met die goedkeuring, aangezien het ontwerp nergens in een formele goedkeuringshandeling voorziet. Die vraag rijst des te meer omdat de zoëven genoemde bijlage eerder dan goedkeuringscriteria, vooral controlemodaliteiten bepaalt. De gemachtigde van de Regering heeft daaromtrent de volgende toelichting verstrekt :

"1. Het woord "goedkeuring" wordt in het ontwerp gebruikt opdat de terminologie van het ministerieel

.../...

besluit in strikte overeenkomst zou zijn met de terminologie van artikel 2, 1 van richtlijn 92/1/EEG.

Artikel 11 van de richtlijn 89/108/EEG (van de Raad) bepaalt dat de Commissie voorschriften van o.m. controle van de temperatuur zou vaststellen; dat is uitgevoerd in de richtlijnen 92/1 en 92/2.

De Commissie heeft echter verklaard in uitvoering van dit artikel geen echte voorschriften van "goedkeuring" van de meettoestellen uit te werken.

Omdat de Commissie dus geen "voorschriften" voorstelt, gelden de principes van de subsidiariteit en de wederzijdse erkenning van de controles door de Lid-Staten.

In samenwerking met de Algemene Inspectie van de Metrologie van het Ministerie van Economische Zaken hebben we daarom de voorkeur aan een eenvoudige en haalbare oplossing gegeven die inderdaad niet een formele "goedkeuring" is maar die de verplichting oplegt om aan realistische criteria te voldoen (de Engelse autoriteiten hebben dezelfde oplossing gekozen).

(...)

3. Om dezelfde reden als reeds uiteengezet o.a. in punt 1 is er eigenlijk geen echt onderscheid tussen de goedkeuring en de controle van de meettoestellen. Met andere woorden is onze bedoeling het volgende : indien een toestel aan de criteria van de bijlage voldoet, dan is dit toestel automatisch (ambtshalve) goedgekeurd.

We wensen hier nog aan toe te voegen dat de aflevering van een goedkeuring na individuele controle van elk toestel door b.v. de Algemene Inspectie van de Metrologie of door een daartoe geaccrediteerd laboratorium onmogelijk is".

Rekening houdend met deze toelichting, verdient het aanbeveling de tweede volzin van de ontworpen bepaling te

.../...

schrappen, en de eerste volzin van deze bepaling te redigeren als volgt :

"De meetinstrumenten waarmee in België geregistreerde vervoermiddelen moeten zijn uitgerust, moeten beantwoorden aan de criteria bedoeld in punt 3 van de bijlage".

Artikel 2.

Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt :

"In de bijlage bij hetzelfde ministerieel besluit wordt de rubriek 2.4., d), vervangen als volgt :"

Bijlage.

1. Gelet op de opmerking bij artikel 1 van het ontwerp, redigere men het opschrift van punt 3 van de bijlage als volgt :

"3. Criteria waaraan de meetinstrumenten moeten voldoen waarmee in België geregistreerde vervoermiddelen moeten zijn uitgerust".

2. Het eerste lid van het bepaalde sub 3.2. van de bijlage is overbodig, gelet op het voorschrift van het

.../...

ontworpen artikel 2, § 1, eerste lid, van het voornoemde ministerieel besluit van 28 januari 1993 (artikel 1 van het ontwerp).

Volgens het tweede lid van het genoemde punt 3.2. "vervallen" een aantal van de in de bijlage beschreven vereisten "automatisch", zodra een Europese technische norm betreffende de luchttemperatuurregistratieapparaten wordt "goedgekeurd en gepubliceerd". In dat geval moeten de meetinstrumenten conform met die Europese norm zijn.

Aldus geredigeerd, heeft de ontworpen bepaling tot doel de implementatie van een toekomstige Europese norm niet meer afhankelijk te stellen van de uitvoering van die norm door een uitvoeringsmaatregel van intern recht. Daargelaten of een dergelijke implementatie strookt met de vereisten van het Europees Gemeenschapsrecht, moet in elk geval vastgesteld worden dat de ontworpen werkwijze de rechtszekerheid in het gedrang brengt. De personen die onder de toepassing vallen van het ministerieel besluit van 28 januari 1993 mogen er immers van uitgaan dat de vereisten die bij de bijlage bij dat besluit opgelegd worden, tot aan de formele wijziging ervan van kracht blijven. Van hen kan niet verwacht worden dat zij zich plots zouden gedragen naar een Europese norm die niet op dezelfde wijze omgezet wordt in het interne recht als de thans bestaande normen, d.w.z. door een formele aanpassing van het ministerieel besluit van 28 januari 1993.

De aantasting van de rechtszekerheid is ten dezen des te minder aanvaardbaar, nu een overtreding van de

.../...

besluiten genomen ter uitvoering van o.m. artikel 2 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten strafbaar is (artikel 13, 1°, van de wet). Het legaliteitsbeginsel vereist dat de normen waaraan de burgers zich in een dergelijk geval te houden hebben, precies omschreven en behoorlijk bekendgemaakt worden. Het ontworpen tweede lid strookt niet met dit vereiste.

De conclusie is dan ook dat het bepaalde sub 3.2. van de bijlage in zijn geheel weggelaten moet worden.

3. Uit de bepaling van het ontworpen punt 3.4., a), kan niet worden opgemaakt met welk doel het kalibratiecertificaat moet worden opgemaakt. Uit de combinatie van deze bepaling met het bepaalde in c) (niet : b), zoals verkeerdelijk in de Nederlandse tekst staat) zou verondersteld kunnen worden dat gestreefd wordt naar een systeem van goedkeuring van types van meetinstrumenten, waarbij het bedoelde certificaat als bewijs moet dienen dat per type voldaan is aan de criteria bedoeld in punt 3.3. van de bijlage. De gemachtigde van de Regering heeft daaromtrent de volgende toelichting verstrekt :

"In feite moeten alle individuele meettoestellen aan de vereisten van punt 3.3. van de bijlage voldoen.

Voor de controle van deze vereisten is het nuttig dat de inspectiediensten kunnen beschikken over de gegevens die in de technische steekkaart, vermeld in punt 3.4., c), van de bijlage voorkomen, en van een

.../...

bewijs van de nauwkeurigheid, die door een bepaald soort meetinstrument kan worden bereikt (dus een kalibratiecertificaat per type toestel).

Het is dan ook niet noodzakelijk dat voor elk individueel toestel een eigen kalibratiecertificaat afgeleverd wordt. Op basis o.a. van de eerste zin van punt 3.4., a), van de bijlage kunnen de inspectiediensten een bewijs (zoals een kalibratiecertificaat) eisen indien er wordt vermoed dat een bepaald instrument niet conform is (b.v. door vergelijking met de temperatuur gemeten door een controleur, overeenkomstig de modaliteiten opgenomen in de richtlijn 92/2/EEG). De thermometers van onze controleurs zijn inderdaad individueel gekalibreerd. Dat is de reden waarom de bepalingen van punt 3.4., a) en c), slechts op een type toestel moeten toegepast worden".

4. Uit de eerste volzin van het bepaalde sub 3.4., a), moet worden afgeleid dat het volstaat dat slechts één van de genoemde personen (fabrikant, verkoper of gebruiker) het bewijs levert dat aan de voorwaarden voldaan is. De Raad van State vraagt zich af of zulks strookt met de bedoeling van de stellers van de tekst.

Rekening houdend met de opmerking in verband met punt 3.2. van de bijlage, dient in dezelfde volzin de verwijzing naar de voorwaarden bepaald in dat punt te worden vervangen door een verwijzing naar de vereisten bedoeld in punt 3.3.

5. Aangezien de definitie van het begrip "meetinstrument" reeds verwijst naar een bepaalde temperatuur (punt 3.1.1. van de bijlage), kunnen in het bepaalde

.../...

sub 3.4., b), de woorden ", zoals bedoeld in punt 3.1.1.," worden geschrapt.

6. In de bepaling sub 3.4., c), wordt niet gepreciseerd wie aan het betrokken voorschrift moet voldoen. Deze bepaling zal dan ook op dit punt moeten worden aangevuld.

Rekening houdend met de opmerking in verband met punt 3.2. van de bijlage, dient de vermelding van de in dat punt bedoelde conformiteitsverklaring in punt 3.4., c), te worden weggelaten.

PORTEE DU PROJET.

Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter à l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993 relatif au contrôle de la température des produits surgelés, ont essentiellement pour objet de transposer en droit interne la directive 92/1/CEE de la Commission du 13 janvier 1992 relative au contrôle des températures dans les moyens de transport et les locaux d'entreposage et de stockage des aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine (articles 1er et 3 du projet) et la directive 92/2/CEE de la Commission du 13 janvier 1992 portant fixation des modalités relatives au prélèvement d'échantillons et de la méthode d'analyse communautaire pour le contrôle des températures des aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine (article 2 du projet). Le projet modifie, à cet effet, les critères figurant à l'annexe de l'arrêté ministériel précité du 28 janvier 1993, critères auxquels doivent répondre les instruments de mesure qui doivent équiper les moyens de transport immatriculés en Belgique afin de contrôler la température des produits surgelés.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Il conviendrait de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, notamment les articles 2 et 12;"

.../...

2. L'article 2 du projet tendant à la mise en oeuvre de la règle énoncée à l'annexe II, 5., d), de la directive 92/2/CEE précitée de la Commission du 13 janvier 1992, il importe que le préambule fasse également référence à cette directive.

Article 1er.

L'article 2, § 1er, alinéa 1er, en projet de l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993 prescrit que les instruments de mesure qui doivent équiper les moyens de transport immatriculés en Belgique doivent être "approuvés" sur la base des critères énoncés au point 3 en projet de l'annexe de cet arrêté ministériel. La question se pose de savoir ce que recouvre précisément cette approbation, dès lors qu'en aucune de ses dispositions, le projet ne prévoit un acte formel d'approbation. Cette question se pose à plus forte raison que l'annexe précitée fixe des modalités de contrôle plutôt que des critères d'approbation. Le délégué du Gouvernement a fourni les éclaircissements suivants à cet égard :

"1. Het woord "goedkeuring" wordt in het ontwerp gebruikt opdat de terminologie van het ministerieel besluit in strikte overeenkomst zou zijn met de terminologie van artikel 2, 1 van richtlijn 92/1/EEG.

Artikel 11 van de richtlijn 89/108/EEG (van de Raad) bepaalt dat de Commissie voorschriften van o.m. controle van de temperatuur zou vaststellen; dat is uitgevoerd in de richtlijnen 92/1 en 92/2.

De Commissie heeft echter verklaard in uitvoering van dit artikel geen echte voorschriften van "goedkeuring" van de meettoestellen uit te werken.

.../...

Omdat de Commissie dus geen "voorschriften" voorstelt, gelden de principes van de subsidiariteit en de wederzijdse erkenning van de controles door de Lid-Staten.

In samenwerking met de Algemene Inspectie van de Metrologie van het Ministerie van Economische Zaken hebben we daarom de voorkeur aan een eenvoudige en haalbare oplossing gegeven die inderdaad niet een formele "goedkeuring" is maar die de verplichting oplegt om aan realistische criteria te voldoen (de Engelse autoriteiten hebben dezelfde oplossing gekozen).

(...)

3. Om dezelfde reden als reeds uiteengezet o.a. in punt 1 is er eigenlijk geen echt onderscheid tussen de goedkeuring en de controle van de meettoestellen. Met andere woorden is onze bedoeling het volgende : indien een toestel aan de criteria van de bijlage voldoet, dan is dit toestel automatisch (ambtshalve) goedgekeurd.

We wensen hier nog aan toe te voegen dat de aflevering van een goedkeuring na individuele controle van elk toestel door b.v. de Algemene Inspectie van de Metrologie of door een daartoe geaccrediteerd laboratorium onmogelijk is".

Compte tenu de ces éclaircissements, il est recommandé de supprimer la seconde phrase de la disposition en projet et de rédiger la première phrase de cette disposition comme suit :

"Les instruments de mesure qui doivent équiper les moyens de transport immatriculés en Belgique, doivent répondre au critères prévus au point 3 de l'annexe".

.../...

Article 2.

Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire de cet article de la manière suivante :

"Dans l'annexe du même arrêté ministériel, la rubrique 2.4., d), est remplacée comme suit :".

Annexe.

1. Eu égard à l'observation relative à l'article 1er du projet, il y aurait lieu de rédiger l'intitulé du point 3 de l'annexe comme suit :

"3. Critères auxquels doivent répondre les instruments de mesure qui doivent équiper les moyens de transport immatriculés en Belgique".

2. Compte tenu de la prescription figurant à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, en projet de l'arrêté ministériel précité du 28 janvier 1993 (article 1er du projet), l'alinéa 1er de la règle énoncée sous 3.2. de l'annexe est superflue.

Selon l'alinéa 2 du point 3.2. susvisé, certaines des exigences définies dans l'annexe "perdent automatiquement leurs effets" dès "l'approbation et la parution" d'une norme technique européenne relative aux enregistreurs de température de l'air. Dans ce cas, les instruments de mesure doivent être conformes à cette norme européenne.

.../...

Ainsi rédigée, la disposition en projet a pour objet de ne plus subordonner la mise en oeuvre d'une future norme européenne à l'exécution de cette norme par une mesure d'exécution de droit interne. Sans examiner si une pareille mise en oeuvre est conforme aux exigences du droit communautaire européen, il faut relever, en tout cas, que la méthode envisagée compromet la sécurité juridique. Les personnes soumises à l'application de l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993 peuvent présumer, en effet, que les exigences imposées par l'annexe de cet arrêté, demeurent en vigueur jusqu'à sa modification formelle. On ne saurait attendre d'elles qu'elles suivissent tout à coup une norme européenne qui ne serait pas transposée en droit interne de la même manière que les normes existant actuellement, c'est-à-dire par une adaptation formelle de l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993.

L'atteinte à la sécurité juridique est, en l'espèce, d'autant moins admissible qu'une infraction aux arrêtés pris en exécution notamment de l'article 2 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, est punissable (article 13, 1^o, de la loi). Le principe de légalité impose que les normes auxquelles les citoyens doivent se conformer en pareil cas soient définies avec précision et dûment publiées. L'alinéa 2 en projet ne répond pas à cette exigence.

En conclusion, dès lors, la disposition énoncée sous 3.2. de l'annexe doit être omise dans sa totalité.

.../...

3. La disposition inscrite au point 3.4., a), en projet ne permet pas de déterminer dans quel but le certificat d'étalonnage doit être établi. Il pourrait être présumé de la combinaison de cette disposition et de celle énoncée au c) qu'il s'agit d'un système d'approbation de types d'instruments de mesure, dans lequel le certificat visé doit servir de preuve qu'il est satisfait, par type, aux critères prévus au point 3.3. de l'annexe. Le délégué du Gouvernement a fourni les précisions suivantes à cet égard :

"In feite moeten alle individuele meettoestellen aan de vereisten van punt 3.3. van de bijlage voldoen.

Voor de controle van deze vereisten is het nuttig dat de inspectiediensten kunnen beschikken over de gegevens die in de technische steekkaart, vermeld in punt 3.4., c), van de bijlage voorkomen, en van een bewijs van de nauwkeurigheid, die door een bepaald soort meetinstrument kan worden bereikt (dus een kalibratiecertificaat per type toestel).

Het is dan ook niet noodzakelijk dat voor elk individueel toestel een eigen kalibratiecertificaat afgeleverd wordt. Op basis o.a. van de eerste zin van punt 3.4., a), van de bijlage kunnen de inspectiediensten een bewijs (zoals een kalibratiecertificaat) eisen indien er wordt vermoed dat een bepaald instrument niet conform is (b.v. door vergelijking met de temperatuur gemeten door een controleur, overeenkomstig de modaliteiten opgenomen in de richtlijn 92/2/EEG). De thermometers van onze controleurs zijn inderdaad individueel gekalibreerd. Dat is de reden waarom de bepalingen van punt 3.4., a) en c), slechts op een type toestel moeten toegepast worden".

4. De la première phrase de la règle énoncée sous 3.4., a), il faut inférer qu'il suffit qu'une seule des personnes désignées (fabricant, vendeur ou utilisateur) apporte la preuve que les conditions sont remplies. Le Conseil d'Etat se demande si telle est l'intention des auteurs du texte.

.../...

Compte tenu de l'observation relative au point 3.2. de l'annexe, la référence faite dans la même phrase aux conditions fixées dans ce point, doit être remplacée par une référence aux exigences prévues au point 3.3.

5. La définition de la notion d'"instrument de mesure" faisant déjà référence à une température déterminée (point 3.1.1. de l'annexe), les mots "visée au point 3.1.1." figurant sous 3.4., b), peuvent être supprimés.

6. La règle énoncée sous 3.4., c), ne précise pas qui doit satisfaire à la prescription concernée. Il faudra par conséquent compléter cette disposition sur ce point.

Compte tenu de l'observation relative au point 3.2. de l'annexe, la mention de l'attestation de conformité qui y est visée doit être omise au point 3.4., c).

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : A. ALLEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.