

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 december 1999 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, 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 30 april 1976 betreffende de keuring van en de handel in vis", heeft op 21 december 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 15 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 avril 1976 relatif à l'expertise et au commerce du poisson", a donné le 21 décembre 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par l'obligation de faire concorder la réglementation en vigueur relative à l'expertise et au commerce du poisson avec la législation européenne, étant donné que la Commission européenne a émis un avis motivé pour ne pas avoir transposé les directives 95/71/CE et 97/61/CE modifiant les directives 91/492/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants et 91/493/CEE du Conseil du 22 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Zoals o.m. uit de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit kan worden afgeleid, strekt dit tot de omzetting in het interne recht van twee richtlijnen, te weten :

- richtlijn 91/492/EEG van de Raad van 15 juli 1991 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van levende tweekleppige weekdieren, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/61/EG van de Raad van 20 oktober 1997;
- richtlijn 91/493/EEG van de Raad van 22 juli 1991 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van visserijproducten, zoals gewijzigd bij richtlijn 95/71/EG van de Raad van 22 december 1995.

Daartoe worden wijzigingen aangebracht in het dispositief van het koninklijk besluit van 30 april 1976 betreffende de keuring van en de handel in vis, en worden twee bijlagen aan dat besluit toegevoegd.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in

.../...

spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed". In een dergelijk geval "wordt de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen in de aanhef van de verordening".

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoedprocedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, 24.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. In het voorliggende geval wordt het spoedeisend karakter enkel verantwoord door een verwijzing naar de met redenen omklede adviezen die de Europese Commissie, met toepassing van artikel 169 van het EG-Verdrag (thans artikel 226 van het EG-Verdrag), aan het Koninkrijk België gericht heeft, wegens de niet-omzetting van de richtlijnen 95/71/EG en 97/61/EG in het interne recht.

De bepalingen van die (wijzigende) richtlijnen blijken echter slechts omgezet te worden door een beperkt aantal bepalingen van het voor advies voorgelegde ontwerp. Dit is met name het geval voor de artikelen 8ter (ontworpen artikel 29), 8quater (ontworpen artikel 30, § 1) en 29 (een aantal onderdelen van de ontworpen bijlagen I en II).

De Raad van State kan dan ook niet anders dan vaststellen dat de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag slechts betrekking heeft op een beperkt aantal bepalingen van het ontwerp, en dat een verantwoording voor het spoedeisend karakter voor het overgrote deel van het ontwerp ontbreekt.

Het lijkt daarenboven niet mogelijk om de bepalingen van het ontwerp die de omzetting beogen van de richtlijnen 95/71/EG en 97/61/EG, af te splitsen van de overige bepalingen. De Raad zou zijn onderzoek dus niet kunnen beperken tot die bepalingen welke op een ontvankelijke wijze voor advies zijn voorgelegd.

.../...

In die omstandigheden moet besloten worden dat het gebrek aan motivering voor het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag, wat het overgrote deel van de bepalingen van het ontwerp betreft, tot gevolg heeft dat de adviesaanvraag in haar geheel onontvankelijk is.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par l'obligation de faire concorder la réglementation en vigueur relative à l'expertise et au commerce du poisson avec la législation européenne, étant donné que la Commission européenne a émis un avis motivé pour ne pas avoir transposé les directives 95/71/CE et 97/61/CE modifiant les directives 91/492/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants et 91/493/CEE du Conseil du 22 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Ainsi qu'il peut se déduire du préambule du projet d'arrêté royal soumis pour avis, celui-ci entend transposer en droit interne deux directives, à savoir :

- la directive 91/492/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de mollusques bivalves vivants, modifiée par la directive 97/61/CE du Conseil du 20 octobre 1997;
- la directive 91/493/CEE du Conseil, du 22 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche, modifiée par la directive 95/71/CE du Conseil du 22 décembre 1995.

A cette fin, des modifications sont apportées au dispositif de l'arrêté royal du 30 avril 1976 relatif à l'expertise et au commerce du poisson, et deux annexes viennent compléter cet arrêté.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande". Dans pareil

.../...

cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire".

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

2. En l'espèce, le caractère urgent n'est justifié que par une référence aux avis motivés que la Commission européenne a adressés, en application de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 du traité CE), au Royaume de Belgique en raison de la non-transposition des directives 95/71/CE et 97/61/CE en droit interne.

Il s'avère toutefois que seulement un nombre limité de dispositions du projet soumis pour avis visent à transposer les dispositions de ces directives (modificatives). C'est le cas, notamment, des articles 8ter (article 29 en projet), 8quater (article 30, § 1er) et 29 (certains éléments des annexes I et II en projet)

Le Conseil d'Etat ne peut donc que constater que la motivation du caractère urgent de la demande d'avis ne porte que sur un nombre limité de dispositions du projet et qu'elle fait défaut pour la majeure partie du projet.

Il semble impossible, par ailleurs, de séparer les dispositions du projet qui visent à transposer les directives 95/71/CE et 97/61/CE des autres dispositions. Le Conseil ne pourrait donc pas limiter son examen à celles de ces dispositions qui lui ont été soumises pour avis de manière recevable.

Vu l'absence de motivation du caractère urgent de la demande d'avis, en ce qui concerne la majeure partie des dispositions du projet, force est de conclure, dans ces circonstances, que la demande d'avis est irrecevable dans sa totalité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

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. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. T. DE WAELE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER