

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.262/3

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 februari 2001 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 "houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen", heeft op 13 februari 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.262/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 8 février 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales", a donné le 13 février 2001 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 le fait que cet arrêté doit impérativement être signé par le Chef de l'Etat avant le 28 février 2001".

*

*

*

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

*

*

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : het agentschap), wordt de Koning gemachtigd bij in de Ministerraad overlegde besluiten vijftien met name genoemde wetten af te schaffen, aan te vullen, te wijzigen, te

.../...

vervangen en te coördineren, evenals besluiten en maatregelen te nemen teneinde de overdracht van bepaalde bevoegdheden aan het agentschap te verwezenlijken, het agentschap operationeel te maken, bevoegdheidsoverlappingsen te vermijden, de controle door het agentschap op de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel zo doeltreffend mogelijk te maken en de beschikbare middelen optimaal aan te wenden.

2. Ter uitvoering van de genoemde wetsbepaling beoogt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit de vaststelling van de regels die gelden voor de controles uitgevoerd door het agentschap. Die regels (hoofdstukken 1 tot 4 van het ontwerp) houden in feite een soort harmonisatie in van de regels i.v.m. controles, zoals die thans vervat zijn in de wetten welke zijn opgesomd in het voornoemde artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

De regels i.v.m. de door het agentschap uitgevoerde controles hebben inzonderheid betrekking op :

- de voor het toezicht aan te wijzen personen en hun bevoegdheden (artikel 3);
- een delegatie aan de Koning om andere controle- en inspectiemodaliteiten vast te stellen (artikel 4, § 1);
- de mogelijkheid tot het instellen van een verhoogd toezicht door de minister tot wiens bevoegdheid de

.../...

volksgezondheid behoort, in de omstandigheden en volgens de modaliteiten door de Koning te bepalen (artikel 4, § 2);

- de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing aan de overtreder, waarbij hij wordt aangemaand tot stopzetting van de inbreuk (artikel 5);
- de verschillende vormen van beslag op goederen en dieren (artikel 6);
- administratieve boetes (artikel 7);
- een delegatie aan de minister om in bijzondere omstandigheden dringende maatregelen te nemen (artikel 8);
- een delegatie aan de Koning om maatregelen te nemen ter uitvoering van internationale verdragen en akten (artikel 9).

Er moet opgemerkt worden dat de aldus ontworpen regels niet van toepassing zijn op de controles die het agentschap uitvoert in het kader van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking. De controles in het kader van die wet worden in hun geheel onttrokken aan de toepassing van het ontworpen besluit (artikel 2, § 2, van het ontwerp). In zoverre het agentschap controles uitoefent in het kader van die wet, worden de desbetreffende bepalingen in die wet ingevoegd (artikel 19 van het ontwerp).

.../...

3. De bestaande regels i.v.m. de controles, vervat in de wetten opgesomd in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000, blijven behouden. Wel worden in die wetten telkens bepalingen ingevoegd waarbij bepaald wordt dat de betrokken regels niet gelden voor de controles die worden verricht met toepassing van de wet van 4 februari 2000 (hoofdstuk 5 van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet tevens in de opheffing van een aantal bepalingen van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, en 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 (hoofdstuk 6). Die bepalingen hebben o.m. betrekking op het "verhoogd toezicht", dat voortaan in het ontworpen besluit geregeld wordt.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In de voornoemde wet van 4 februari 2000 wordt i.v.m. de aangelegenheden geregeld in de wetten opgesomd in artikel 5, tweede lid, niet precies bepaald welke aspecten tot de bevoegdheid van het agentschap behoren en welke

.../...

aspecten verder blijven behoren tot de bevoegdheid van de in die wetten bedoelde toezichtsorganen (1).

In dit verband wordt in het verslag aan de Koning opgemerkt dat "het ontwerp zich niet uitspreekt over de bevoegdheid van het agentschap met betrekking tot deze wetten. Enerzijds is er een wetsontwerp ingediend dat ertoe strekt bij middel van in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit die bevoegdheid van het agentschap in het raam van de vijftien wetten vermeld in artikel 5 van de voormelde wet van 4 februari 2000 uit te breiden, en anderzijds zal de regionalisering van een deel der materies behorend tot het ministerie van Landbouw, het agentschap wellicht ontdoen van een aantal van zijn bevoegdheden".

In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt echter verwezen naar de "(controle)bevoegdheden van het agentschap (overeenkomstig de wet van 4 februari 2000)". Dit is onder meer het geval met artikel 2, § 1, 4°, artikel 3, §§ 1 en 6, en artikel 7, § 1, van het ontwerp.

Bij ontstentenis van een concretisering van de bevoegdheid van het agentschap t.a.v. de in voornoemd artikel 5, tweede lid, bedoelde wetten, wordt de werkbaarheid

(1) Overigens bepaalt artikel 5, eerste lid, van dezelfde wet dat de bevoegdheden van personen, instellingen, diensten en organismen die kaderen in de in artikel 4 (van die wet) omschreven opdrachten van het agentschap, evenals de daarmee verbonden rechten en plichten, naar het agentschap worden overgeheveld, op de wijze te bepalen door de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit.

van de genoemde bepalingen van het ontwerp in het gedrang gebracht. In elk geval komt het uitblijven van zulke concretisering de rechtszekerheid niet ten goede.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Om wetgevingstechnische redenen dienen in de aanhef van het ontwerp, na het eerste lid, alle wetten te worden vermeld welke door het ontworpen besluit worden gewijzigd.

2. In het zesde lid van de aanhef kunnen het nummer (31.262/3) en de datum van het voorliggende advies van de Raad van State worden vermeld.

Artikel 2

De bepaling van paragraaf 2 heeft betrekking op het toepassingsgebied van het ontworpen besluit, en hoort dus veeleer thuis in artikel 1.

Artikel 3

.../...

1. In paragraaf 2 schrijve men : "In de uitoefening van hun bevoegdheden kunnen de in § 1 bedoelde personen ...".

2. In paragraaf 3 schrijve men "Ze kunnen ter plaatse elk document ..." in plaats van "Ze kunnen, zonder zich te hoeven verplaatsen, elk document, ...".

3. Luidens artikel 3, § 5, tweede lid, kunnen bijzondere analyses worden uitgevoerd in een niet erkend laboratorium. In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat "dit verder bepaald zal worden bij gewoon koninklijk besluit".

Het verdient aanbeveling de tekst af te stemmen op deze toelichting en in fine van de ontworpen bepaling de woorden "onder de door Ons te bepalen voorwaarden" toe te voegen.

4.1. In artikel 3, § 5, derde lid, wordt o.m. bepaald dat de Koning de erkenningsvoorwaarden van de analyselaboratoria bepaalt. Het zou nuttig zijn om te bepalen dat de Koning ook de erkenningsprocedure vaststelt.

.../...

4.2. Nog in dezelfde bepaling wordt gewag gemaakt van "de wijze en de voorwaarden van inbeslagneming". Paragraaf 5 lijkt echter alleen betrekking te hebben op monsterneming. Men schrappe derhalve de woorden "van inbeslagneming of".

Artikel 4

Luidens paragraaf 2 van dit artikel kan de bevoegde minister één of verschillende plaatsen onderwerpen aan een verhoogd toezicht in de omstandigheden en volgens de modaliteiten door de Koning bepaald.

De opdracht die de Koning zich aldus zou verlenen, is in te ruime bewoordingen gesteld. Het ontwerp geeft immers niet aan binnen welke perken de Koning het verhoogd toezicht kan regelen.

Een zodanige bevoegdheidstoekenning kan niet worden ingepast in de machten die de Koning ontleent aan artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 : zij zou erop neerkomen dat de in die bepaling bedoelde bijzondere machten door de Koning zelf onbeperkt worden verlengd, buiten de in artikel 14 van de wet gestelde tijdslimiet, en zonder dat een bekrachtiging door de wetgever vereist is.

Om bestaanbaar te zijn met artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000, moeten in het ontwerp zelf de regels bepaald worden welke voor het verhoogd toezicht

.../...

gelden (1). Minstens moeten in het ontwerp de criteria bepaald worden waardoor de Koning zich, bij het nemen van een uitvoeringsbesluit, moet laten leiden.

Artikel 6

1. Men redigere paragraaf 2 van dit artikel als volgt :

"§ 2. Bedorven, ontaarde, schadelijke en schadelijk verklaarde producten, en producten die niet conform zijn aan de bepalingen van de wet die ze regelt of aan de uitvoeringsbesluiten ervan, worden in beslag genomen."

2. De bepalingen van artikel 6, § 3, eerste lid, § 4, eerste lid, en § 5, eerste en vierde lid, refereren telkens aan "vereisten van de volksgezondheid, de dierengezondheid of de gezondheidspolitie", als voorwaarde om een bepaalde bestemming te geven aan in beslag genomen producten.

De term "product" wordt in artikel 2, § 1, 4°, van het ontwerp gedefinieerd als "elk product dat of elke materie die wordt geregeld door of krachtens de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 of door

(1) Zie, ter vergelijking, artikel 14, tweede tot vierde lid, van de voornoemde wet van 5 september 1952, en artikel 3, § 1, derde tot vijfde lid, van de voornoemde wet van 15 april 1965. Beide bepalingen worden opgeheven bij artikel 25, § 1, 1°, en § 2, 1°, van het ontworpen besluit.

de verordeningen van de Europese Unie, en die behoort tot de controlebevoegdheden van het agentschap overeenkomstig die wet".

De bevoegdheden die de wet van 4 februari 2000 verleent aan het agentschap en de machtigingen die door dezelfde wet aan de Koning worden verleend, hebben alle tot doel de gezondheid van de consumenten te beschermen (zie artikel 4, § 1, van de wet). Aan die wet liggen bijvoorbeeld geen doelstellingen van diergezondheid ten grondslag.

Weliswaar is er een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 4 februari 2000, waarover de afdeling wetgeving op 17 oktober 2000 advies 30.536/3 gegeven heeft. Artikel 2 van dat ontwerp beoogt artikel 4 van de voornoemde wet aan te vullen met een paragraaf 6, die de Koning machtigt om, teneinde de coherentie en de doeltreffendheid van de controletaken te bewaren, aan het agentschap bijkomende opdrachten toe te vertrouwen in het kader van de in artikel 5 opgesomde wetten.

Zolang dat voorontwerp geen wet geworden is, kan met die bevoegdheidsuitbreiding uiteraard nog geen rekening gehouden worden. In artikel 6, § 3, eerste lid, § 4, eerste lid, en § 5, eerste en vierde lid, van het voorliggende ontwerp dienen de woorden "de diergezondheid of de gezondheidspolitie" dan ook te worden weggelaten.

3. In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 6, tweede lid, schrijve men "deze invorderen" in plaats van "deze terugvorderen".

.../...

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in een stelsel van administratieve boetes.

Het ontwerp zelf stelt geen regels vast i.v.m. de procedure die bij het opleggen van een boete en bij de uitvoering van de desbetreffende beslissing gevolgd moet worden. Wel worden in dit verband bevoegdheden gedelegeerd : in paragraaf 1, derde lid, aan de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, en in paragraaf 2, vierde lid, aan de Koning. Die twee delegaties zijn overigens met elkaar niet verenigbaar.

Het verlenen van een dergelijke opdracht aan de Koning, a fortiori aan de minister, gaat de perken te buiten van de bijzondere machten die bij artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 aan de Koning zijn verleend. Om de redenen die zijn uiteengezet in de opmerking bij artikel 4 van het ontwerp, zouden in het ontworpen besluit zelf de essentiële procedureregels vastgesteld moeten worden. Aan de Koning - niet de minister - kan dan wel de bevoegdheid verleend worden om die procedureregels nader uit te werken.

Artikel 8

.../...

Bij dit artikel wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om, in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden ("ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid"), een aantal maatregelen te nemen. Het laatste lid van dit artikel voorziet in strafsancties in geval van inbreuk op de bedoelde ministeriële beslissingen.

Het opleggen van straffen is een door de Grondwet (artikel 14) aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid. De wetgever kan, in omstandigheden die het beroep op bijzondere machten kunnen verantwoorden, de regeling van een voorbehouden aangelegenheid weliswaar aan de Koning opdragen, maar dan is in elk geval vereist dat de wetgever die machtiging uitdrukkelijk verleent.

Te dezen bevat artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 geen uitdrukkelijke machtiging om in strafbepalingen te voorzien. Er kan weliswaar aangenomen worden dat de Koning, op grond van de machtiging om bestaande regelingen "aan te vullen, te wijzigen, te vervangen en te coördineren", bestaande strafbepalingen van toepassing kan maken op inbreuken op bepalingen die verband houden met aangelegenheden waarvoor het agentschap bevoegd is. De Raad van State heeft, binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, in de in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 opgesomde wetten echter geen bepalingen gevonden die straffen stellen op

.../...

maatregelen die de bevoegde minister in uitzonderlijke gevallen kan opleggen (1).

Bij gebreke van een machtiging aan de Koning om, voor het in artikel 8 van het ontwerp bedoelde geval, strafsancties op te leggen, dient het laatste lid van dit artikel te worden weggelaten.

Artikel 9

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan de Koning, "in het belang van de gezondheid van de verbruiker en binnen het toepassingsgebied van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000, ... elke vereiste maatregel treffen ter uitvoering van de bepalingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten". Deze maatregelen kunnen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen inhouden, in welk geval die besluiten voor beraadslaging voorgelegd worden aan de Ministerraad.

Zoals reeds is uiteengezet in de opmerking bij artikel 4 van het ontwerp, kan de Koning zichzelf geen bijzondere machten toekennen. Het verlenen van de bevoegdheid om wetstekrachte besluiten te nemen, hoeft echter niet altijd beschouwd te worden als het toekennen van bijzondere

(1) Men raadplege bijvoorbeeld de (bij het ontworpen besluit opgeheven) artikelen 17 van de voornoemde wet van 5 september 1952 en 8bis van de voornoemde wet van 15 april 1965.

machten. Zulke opdracht kan immers ingepast worden in de gewone toepassing van artikel 105 van de Grondwet, indien het gaat om maatregelen die verplicht genomen moeten worden en waaromtrent de appreciatiebevoegdheid van de Koning dan ook uitgesloten of althans tot een minimum beperkt is. Dit is bijvoorbeeld het geval met maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van internationale of supranationale verplichtingen.

Paragraaf 1, eerste lid, dient geredigeerd te worden op een wijze die de grenzen van de opgedragen bevoegdheid beter aangeeft : daartoe dient het woord "bepalingen" vervangen te worden door "verplichtingen" (1), en dient benadrukt te worden dat het "nodig" moet zijn om bepaalde maatregelen te nemen.

Het is de Raad van State voorts niet duidelijk waarom, ter aflijning van het toepassingsgebied van de verleende machtiging, verwezen wordt naar het toepassingsgebied "van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000". Het is allicht de bedoeling om het toepassingsgebied te beperken tot de aangelegenheden waarvoor

(1) De uitleg die in het verslag aan de Koning i.v.m. het woord "bepalingen" wordt gegeven, komt de Raad van State niet overtuigend voor. Alleszins lijkt die woordkeuze niet van aard om een einde te stellen aan het verschil in visie tussen het Hof van Cassatie en de Raad van State, waarop in het verslag aan de Koning gewezen wordt.

het agentschap bevoegd is (1). In dat geval kan beter verwezen worden naar het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000.

Rekening houdend met het voorgaande, kan de eerste volzin van artikel 9, § 1, eerste lid, beter worden geredigeerd als volgt : "Binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000, kunnen Wij elke maatregel nemen die nodig is voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en uit de krachtens die verdragen tot stand gekomen akten.".

2. De draagwijdte van artikel 9, § 2, strekt zich uit over de materies "welke op grond van de (wetten opgesomd in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000) tot (...) (de) verordenende bevoegdheid (van de Koning) behoren". Die formulering is te ruim. Het zou beter zijn te bepalen dat het gaat om de materies die tot de bevoegdheid van het agentschap behoren, binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000.

(1) De aangelegenheden bedoeld in de wetten opgesomd in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 en waarvoor het agentschap niet bevoegd is, blijven vallen onder de toepassing van gelijkaardige machtigingsbepalingen die in die wetten zijn terug te vinden.

Artikel 12

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 15, § 6, van de wet van 25 maart 1964 (artikel 12, 2°, van het ontwerp) vervange men "lid 5" door "§ 5".

Artikel 19

In het ontworpen artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 15 juli 1985 (artikel 19, § 5, van het ontwerp) kunnen de woorden "voor het uitvoeren van de bepalingen van de internationale verdragen" beter vervangen worden door "voor de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen" (zie opmerking 1 bij artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 24

Dit artikel beoogt een wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.

De wet van 15 april 1994 komt niet voor in de opsomming vervat in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000. Die wet is evenwel bedoeld om in de plaats te komen van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende

.../...

stralingen voortspruitende gevaren. Er kan dan ook aangenomen worden dat de bij artikel 5, tweede lid, aan de Koning verleende machtiging ook op de wet van 15 april 1994 betrekking heeft.

Artikel 25

Paragraaf 1, 5°, voorziet in de opheffing van artikel 19bis van de voornoemde wet van 5 september 1952. Paragraaf 2, 7°, voorziet in de opheffing van artikel 16bis van de voornoemde wet van 15 april 1965.

Beide op te heffen bepalingen bevatten een machtiging aan de Koning om de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van internationale of supranationale verplichtingen. Het toepassingsgebied van die bepalingen lijkt niet beperkt te zijn tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het agentschap behoren. De Raad van State vraagt zich dan ook af of het niet beter is die bepalingen niet op te heffen.

Slotopmerking

In fine van het verslag aan de Koning wordt gewag gemaakt van overgangsbepalingen in afwachting van de eigenlijke operationele werking van het agentschap. De Raad van State merkt op dat in het ontwerp zelf geen dergelijke bepalingen voorkomen.

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 le fait que cet arrêté doit impérativement être signé par le Chef de l'Etat avant le 28 février 2001".

*
* *

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

*
* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Selon l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (dénommée ci-après : l'agence), le Roi est habilité à abroger, compléter, modifier, remplacer et coordonner, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, quinze lois clairement identifiées, ainsi qu'à prendre des mesures et arrêtés afin de réaliser le transfert de certaines compétences à l'agence, de rendre

.../...

l'agence opérationnelle, d'éviter des conflits de compétences, de rendre le contrôle sur la sécurité de la chaîne alimentaire et sur la qualité alimentaire par l'agence le plus efficace possible et d'utiliser de façon optimale les moyens disponibles.

2. En exécution de la disposition légale susvisée, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend établir les règles applicables aux contrôles effectués par l'agence. En fait, ces règles (chapitres premier à 4 du projet) impliquent en quelque sorte une harmonisation des règles relatives aux contrôles, telles qu'elles sont actuellement inscrites dans les lois énumérées dans l'article 5, alinéa 2, précité, de la loi du 4 février 2000.

Les règles concernant les contrôles effectués par l'agence ont notamment trait :

- aux personnes désignées pour le contrôle et à leurs compétences (article 3);
- à une délégation au Roi en vue de fixer d'autres modalités de contrôle et d'inspection (article 4, § 1er);
- à la possibilité d'instaurer un contrôle renforcé par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions, dans les circonstances et suivant les modalités déterminées par le Roi (article 4, § 2);
- à la possibilité d'adresser un avertissement au contrevenant en le sommant de mettre fin à l'infraction (article 5);

.../...

- aux différentes formes de saisies de biens et d'animaux (article 6);
- aux amendes administratives (article 7);
- à une délégation au ministre en vue de prendre des mesures d'urgence dans des circonstances particulières (article 8);
- à une délégation au Roi en vue de prendre des mesures en exécution de traités et d'actes internationaux (article 9).

Force est de relever que les dispositions en projet ne sont pas applicables aux contrôles effectués par l'agence dans le cadre de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet beta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux. Les contrôles effectués dans le cadre de cette loi sont intégralement soustraits à l'application de l'arrêté en projet (article 2, § 2, du projet). Dans la mesure où l'agence effectue des contrôles dans le cadre de cette loi, les dispositions y afférentes sont insérées dans cette dernière (article 19 du projet).

3. Les normes existantes concernant les contrôles, qui figurent dans les lois énumérées à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, sont maintenues. Néanmoins, il est chaque fois inséré dans ces lois des dispositions prescrivant que les normes concernées ne sont pas applicables aux contrôles effectués en application de la loi du 4 février 2000 (chapitre 5 du projet).

.../...

Le projet prévoit également l'abrogation d'un certain nombre de dispositions de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes ainsi que 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 (chapitre 6). Ces dispositions ont notamment trait au "contrôle renforcé" qui est désormais réglé par l'arrêté en projet.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

En ce qui concerne les matières régies par les lois énumérées à l'article 5, alinéa 2, la loi précitée du 4 février 2000 ne prévoit pas avec précision quels aspects relèvent de la compétence de l'agence et quels aspects continuent de relever de la compétence des organes de contrôle visés dans ces lois (1).

A cet égard, le rapport au Roi relève que "le présent projet ne se prononce pas sur les compétences de l'Agence au regard de ces lois. D'une part, un projet de loi a en effet été déposé pour permettre d'étendre, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, les compétences de l'Agence dans le cadre des quinze lois reprises à

(1) L'article 5, alinéa 1er, de la même loi dispose d'ailleurs que les compétences des personnes, institutions, services et organismes qui entrent dans le cadre des missions de l'agence décrites à l'article 4 (de cette loi), ainsi que les droits et obligations y afférents, sont transférés à l'agence, de la manière à déterminer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

l'article 5 de la loi du 4 février 2000 précité et d'autre part la régionalisation d'une partie des matières relevant du ministère de l'Agriculture amputera probablement l'Agence d'une partie de ces compétences".

Différentes dispositions du projet font toutefois référence aux "compétences (de contrôle) de l'agence (conformément à la loi du 4 février 2000)". Tel est notamment le cas de l'article 2, § 1er, 4°, de l'article 3, §§ 1er et 6, et de l'article 7, § 1er, du projet.

Faute de concrétiser de la compétence de l'agence à l'égard des lois visées à l'article 5, alinéa 2, précité, l'applicabilité des dispositions précitées du projet est compromise. L'absence de pareille matérialisation ne contribue pas, en tout cas, à la sécurité juridique.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Pour des motifs de légistique, il convient de mentionner dans le préambule du projet, après le premier alinéa, toutes les lois qui sont modifiées par l'arrêté en projet.

2. Au sixième alinéa du préambule, le numéro (31.262/3) et la date du présent avis du Conseil d'Etat peuvent être mentionnés.

.../...

Article 2

La disposition du paragraphe 2 concerne le champ d'application de l'arrêté en projet et a donc davantage sa place à l'article 1er.

Article 3

1. Il y a lieu d'écrire au paragraphe 2 : "Dans l'exercice de leurs compétences, les personnes visées au § 1er ... où sont susceptibles d'être trouvées les preuves ...".

2. On écrira au paragraphe 3 "Ils peuvent se faire remettre sur place tout document ..." au lieu de "Ils peuvent se faire remettre sans devoir se déplacer, tout document, ...".

3. Selon l'article 3, § 5, alinéa 2, des analyses particulières peuvent être effectuées dans un laboratoire non agréé. Le rapport au Roi indique que "ceci sera fixé par arrêté royal ordinaire".

Il est recommandé de mettre le texte en harmonie avec ce commentaire et d'ajouter à la fin de la disposition en projet les mots "aux conditions à fixer par Nous".

.../...

4.1. L'article 3, § 5, alinéa 3, dispose notamment que le Roi définit les conditions d'agrément des laboratoires d'analyse. Il serait utile de disposer que le Roi définit également la procédure d'agrément.

4.2. Toujours dans la même disposition, il est fait état du "mode" et des "conditions de prélèvement des produits" alors que dans le texte néerlandais, il est question de "de wijze en de voorwaarden van inbeslagneming". Le paragraphe 5 semble toutefois concerner uniquement le prélèvement d'échantillons. Dans le texte français, on supprimera les mots "des produits ou".

Article 4

Aux termes du paragraphe 2 de cet article, le ministre compétent peut soumettre un ou plusieurs lieux à un contrôle renforcé dans les circonstances et suivant les modalités déterminées par le Roi.

La délégation que s'attribuerait ainsi le Roi est formulée en des termes trop généraux. En effet, le projet n'indique pas dans quelles limites le Roi peut régler le contrôle renforcé.

Pareille attribution de compétence ne peut s'inscrire dans le cadre des pouvoirs que le Roi tient de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 : elle reviendrait à ce que le Roi prolonge lui-même indéfiniment les pouvoirs spéciaux, visés dans cette disposition, au-delà

.../...

des dates limites fixées par l'article 14 de la loi et sans qu'une confirmation par le législateur ne soit nécessaire.

Pour être compatible avec l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, l'arrêté en projet doit lui-même fixer les règles applicables au contrôle renforcé (1). Le projet doit prévoir à tout le moins les critères sur lesquels le Roi devrait se baser pour prendre un arrêté d'exécution.

Article 6

1. On rédigera le paragraphe 2 de cet article comme suit :

"§ 2. Les produits gâtés, corrompus, nuisibles et déclarés nuisibles, et les produits non conformes aux dispositions de la loi qui les réglemente ou à ses arrêtés d'exécution, sont saisis."

2. Les dispositions de l'article 6, § 3, alinéa 1er, § 4, alinéa 1er, et § 5, alinéas 1er et 4, font chacune mention d'"impératifs de santé publique, de santé animale ou de police sanitaire", comme condition à remplir pour donner une affectation déterminée aux produits saisis.

(1) Voir, à titre de comparaison, l'article 14, alinéas 2 à 4, de la loi du 5 septembre 1952 précitée et l'article 3, § 1er, alinéas 3 à 5, de la loi du 15 avril 1965 précitée. Les deux dispositions sont abrogées par l'article 25, § 1er, 1°, et § 2, 1°, de l'arrêté en projet.

L'article 2, § 1er, 4°, du projet, définit le terme "produit" comme étant "tout produit ou toute matière réglementé par ou en vertu des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 ou par les règlements de l'Union européenne, et qui relève des compétences de contrôle de l'Agence conformément à la loi précitée".

Les compétences que la loi du 4 février 2000 attribue à l'agence et les délégations que la même loi confère au Roi, visent toutes à protéger la santé des consommateurs (voir l'article 4, § 1er, de la loi). Cette loi ne se fonde pas, par exemple, sur des objectifs de santé animale.

Il y a, certes, un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 février 2000, au sujet duquel la section de législation a donné l'avis 30.536/3 le 17 octobre 2000. L'article 2 de ce projet vise à compléter l'article 4 de la loi précitée par un paragraphe 6, qui habilite le Roi à confier à l'agence des missions complémentaires dans le cadre des lois énumérées à l'article 5, afin de sauvegarder la cohérence et l'efficacité des tâches de contrôle.

Bien entendu, il ne peut pas encore être tenu compte de cette extension de compétences, tant que cet avant-projet n'est pas devenu une loi. A l'article 6, § 3, alinéa 1er, § 4, alinéa 1er, et § 5, alinéas 1er et 4, du projet à l'examen, il y a lieu dès lors de supprimer les mots "de santé animale ou de police sanitaire".

.../...

3. Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 6, alinéa 2, on écrira "deze invorderen" au lieu de "deze terugvorderen".

Article 7

L'article 7 prévoit un régime d'amendes administratives.

Le projet lui-même ne fixe pas de règles relatives à la procédure qui doit être suivie pour infliger une amende et mettre en oeuvre la décision concernée. En revanche, des pouvoirs sont délégués à ce propos : au paragraphe 1er, alinéa 3, au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, et au paragraphe 2, alinéa 4, au Roi. Ces deux délégations au demeurant sont inconciliables.

Pareille délégation au Roi, a fortiori au ministre, excède les limites des pouvoirs spéciaux conférés au Roi par l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000. Pour les motifs développés dans l'observation relative à l'article 4 du projet, l'arrêté en projet même devrait fixer les règles de procédure essentielles. Le pouvoir de détailler ces règles de procédure peut alors être conféré au Roi - non au ministre.

Article 8

Cet article confère au ministre le pouvoir de prendre un certain nombre de mesures dans des circonstances

.../...

exceptionnelles déterminées ("danger grave et imminent pour la santé publique"). Le dernier alinéa de cet article prévoit des sanctions pénales en cas d'infractions aux décisions ministérielles visées.

L'application de peines est une matière que la Constitution (article 14) réserve au législateur. Dans des circonstances qui peuvent justifier le recours aux pouvoirs spéciaux, le législateur peut certes charger le Roi de régler une matière réservée, mais il est alors requis en tout état de cause que le législateur attribue expressément cette délégation.

En l'espèce, l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 ne contient pas de délégation expresse prévoyant l'édiction de dispositions pénales. Il peut certes être considéré qu'eu égard à la délégation visant à "compléter, modifier, remplacer et coordonner" des réglementations existantes, le Roi peut rendre des dispositions pénales existantes applicables à des infractions à des dispositions portant sur des matières relevant de la compétence de l'agence. Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'a cependant pas trouvé, dans les lois énumérées à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000, de dispositions qui prévoient des peines pour des mesures que le ministre compétent peut imposer dans des cas exceptionnels (1).

(1) Voir par exemple l'article 17 de la loi précitée du 5 septembre 1952 (abrogé par l'arrêté en projet) et l'article 8bis de la loi précitée du 15 avril 1965.

A défaut de délégation au Roi, lui permettant d'infliger des sanctions pénales dans le cas prévu par l'article 8 du projet, il y a lieu de supprimer le dernier alinéa de cet article.

Article 9

1. Selon le paragraphe 1er de cet article, le Roi peut prendre, "dans l'intérêt de la santé du consommateur et dans le cadre du champ d'application des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000, toute mesure nécessaire ... pour assurer l'exécution des dispositions résultant des traités internationaux et des actes pris en exécution de ceux-ci". Ces mesures peuvent impliquer l'abrogation et la modification de dispositions légales, auquel cas ces arrêtés sont soumis à délibération en Conseil des ministres.

Ainsi qu'il a déjà été expliqué dans l'observation relative à l'article 4 du projet, le Roi ne peut se doter lui-même de pouvoirs spéciaux. Cependant, il ne faut pas toujours assimiler l'attribution du pouvoir de prendre des arrêtés ayant force de loi à l'attribution de pouvoirs spéciaux. En effet, pareille délégation peut s'inscrire dans l'application normale de l'article 105 de la Constitution, s'il s'agit de mesures qui doivent être prises obligatoirement et pour lesquelles le pouvoir d'appréciation du Roi est dès lors exclu ou du moins limité à un minimum. C'est par exemple le cas de mesures nécessaires à l'exécution d'obligations internationales ou supranationales.

.../...

Il y a lieu de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 1er, de manière à mieux préciser les limites du pouvoir délégué : pour ce faire, il faut remplacer le mot "dispositions" par "obligations" (1), et souligner qu'il doit être "nécessaire" de prendre certaines mesures.

Ensuite, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi il est fait référence, pour délimiter le champ d'application de la délégation accordée, à celui "des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000". L'intention est sans doute de limiter le champ d'application aux matières pour lesquelles l'agence est compétente (2). Dans ce cas, mieux vaudrait faire mention du champ d'application de la loi du 4 février 2000.

Compte tenu de ce qui précède, il serait préférable de rédiger la première phrase de l'article 9, § 1er, alinéa 1er, comme suit : "Dans le cadre du champ d'application de la loi du 4 février 2000, Nous pouvons prendre toute mesure nécessaire à l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux et des actes pris en exécution de ceux-ci."

(1) L'explication du mot "dispositions", qui est donnée dans le rapport au Roi, ne paraît pas convaincante au Conseil d'Etat. En tout cas, le choix de ce mot ne semble pas être de nature à mettre fin à la divergence de vue entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, à laquelle fait référence le rapport au Roi.

(2) Les matières qui sont visées dans les lois énumérées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 et pour lesquelles l'agence n'est pas compétente, continuent d'être régies par des dispositions de délégation similaires inscrites dans ces lois.

2. La portée de l'article 9, § 2, s'étend à des matières "entrant, en vertu des lois (énumérées à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000), dans (...) (le) pouvoir réglementaire (du Roi)". Cette formulation est trop large. Il serait préférable de déterminer qu'il s'agit des matières qui relèvent de la compétence de l'agence, dans le cadre du champ d'application de la loi du 4 février 2000.

Article 12

Dans le texte néerlandais de l'article 15, § 6, en projet, de la loi du 25 mars 1964 (article 12, 2°, du projet), on remplacera "lid 5" par "§ 5".

Article 19

A l'article 11, § 1er, alinéa 1er, en projet, de la loi du 15 juillet 1985 (article 19, § 5, du projet), il serait préférable de remplacer les mots "pour assurer l'exécution des dispositions résultant des traités internationaux" par "nécessaires à l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux" (voir l'observation 1 formulée au sujet de l'article 9 du projet).

Article 24

Cet article vise à modifier la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire.

.../...

La loi du 15 avril 1994 n'apparaît pas dans l'énumération figurant à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000. Elle est cependant appelée à remplacer la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Il peut dès lors être admis que la délégation accordée au Roi par l'article 5, alinéa 2, porte également sur la loi du 15 avril 1994.

Article 25

Le paragraphe 1er, 5°, prévoit l'abrogation de l'article 19bis de la loi précitée du 5 septembre 1952. Le paragraphe 2, 7°, prévoit l'abrogation de l'article 16bis de la loi précitée du 15 avril 1965.

Les deux dispositions à abroger contiennent une délégation au Roi visant à prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'obligations internationales ou supranationales. Le champ d'application de ces dispositions ne semble pas se limiter aux matières relevant de la compétence de l'agence. Le Conseil d'Etat se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux ne pas abroger ces dispositions.

Observation finale

A la fin du rapport au Roi, il est fait mention de dispositions transitoires dans l'attente du fonctionnement opérationnel réel de l'agence. Le Conseil d'Etat observe qu'aucune disposition de ce type ne figure dans le projet même.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

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. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, 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. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER