

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.700/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.700/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 juni 2002 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 4 juli 1996 betreffende de algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen", heeft op 26 juni 2002 het volgende advies gegeven :

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 21 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 juillet 1996 relatif aux conditions générales et spéciales d'exploitation des abattoirs et d'autres établissements", a donné le 26 juin 2002 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

"door de omstandigheid dat de omzetting van de bepalingen van ... beschikking 2001/471/EG (van de Commissie van 8 juni 2001 tot vaststelling van voorschriften voor het regelmatig doen controleren van de algemene hygiëne door de exploitanten in inrichtingen overeenkomstig Richtlijn 64/433/EEG betreffende de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees en Richtlijn 71/118/EEG inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van de productie en het in de handel brengen van vers vlees van pluimvee) dient gerealiseerd te zijn tegen uiterlijk 8 juni 2000 (lees : 8 juni 2002) en dat bij het niet omzetten ervan, de betrokken voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong uit het intracommunautair handelsverkeer kunnen worden geweerd".

*

* *

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. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 4 juli 1996 betreffende de algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen, hebben in essentie betrekking op bijlage III bij dat besluit, waarin de voorschriften zijn opgenomen inzake de controle op de algemene hygiëne van de in het besluit bedoelde slachthuizen en inrichtingen. Met die wijzigingen wordt de omzetting in het interne recht beoogd van beschikking 2001/471/EG van de Commissie van 8 juni 2001 tot vaststelling van voorschriften voor het regelmatig doen controleren van de algemene hygiëne door de exploitanten in inrichtingen overeenkomstig richtlijn 64/433/EEG betreffende de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees en richtlijn 71/118/EEG inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van de productie en het in de handel brengen van vers vlees van pluimvee.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen wordt geboden, enerzijds, door de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, en anderzijds, door artikel 3, § 1, 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het zevende en het achtste lid van de aanhef moeten onderling van plaats wisselen. In de Nederlandse tekst van het achtste lid (dat het zevende lid wordt) moeten de woorden "Gelet op de dringende noodzakelijkheid" worden vervangen door "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling" en dient de datum "8 juni 2000" te worden vervangen door "8 juni 2002".

Artikel 1

Luidens het ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 juli 1996 (artikel 1, 2°, van het ontwerp), kan de minister de waarden vervat in de hoofdstukken II en III van bijlage III "wijzigen, rekening houdend met de risicobeoordeling".

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voorzover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In het ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid, wordt niet verduidelijkt in welke zin de minister de grenswaarden of de gemiddelde waarden vervat in de (nieuwe) hoofdstukken II en III van bijlage III ⁽¹⁾ kan wijzigen. Het is meer bepaald niet duidelijk of die wijzigingen ertoe kunnen leiden dat die waarden strenger worden gemaakt, dat ze integendeel worden afgezwakt of dat ze zowel in de ene als in de andere zin kunnen worden gewijzigd. Bovendien is het criterium waardoor de minister zich zal moeten laten leiden bij het vaststellen van die wijzigingen, nl. "de risicobeoordeling", onvoldoende precies. In die omstandigheden gaat de subdelegatie waarin het ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid, voorziet, het vaststellen van loutere uitvoeringsmaatregelen te buiten. De bedoelde bepaling dient derhalve ofwel te worden weggelaten, ofwel te worden gepreciseerd op de hiervóór vermelde punten.

Artikel 2

In de Franse tekst van artikel 2, 1°, van het ontwerp vervange men de woorden "le chapitre I, est remplacé le chapitre I de ..." door de woorden "le chapitre I est remplacé par le chapitre I de ...".

⁽¹⁾ Zie artikel 2, 3°, van het ontwerp.

Artikel 4

Luidens dit artikel zou het ontworpen besluit uitwerking hebben met ingang van 8 juni 2002, behalve wat de slachthuizen, uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen met geringe capaciteit betreft.

Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, zou aan het ontworpen besluit derhalve terugwerkende kracht worden verleend.

De ontworpen inwerkingtredingsbepaling vindt kennelijk haar oorzaak in de omstandigheid dat de voornoemde beschikking 2001/471/EG op 8 juni 2002 diende te zijn omgezet. Het verstrijken van de termijn opgelegd voor de omzetting van die beschikking verantwoordt op zich evenwel niet dat wordt afgeweken van het beginsel van de niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen. Het verlenen van terugwerkende kracht is slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, namelijk indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten of voor de regularisatie van een rechts- of feitelijke toestand en voorzover de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

In het onderhavige geval blijken geen van de hiervóór vermelde voorwaarden te zijn vervuld. De ontworpen regeling komt erop neer dat aan de exploitanten van de bedoelde inrichtingen met terugwerkende kracht nieuwe verplichtingen zouden worden opgelegd inzake de procédés van controle op de algemene hygiëne van hun inrichtingen.

Bovendien moet erop worden gewezen dat de overtreding van de ontworpen bepalingen aanleiding kan geven tot bestraffing op grond van artikel 28 van de voornoemde wet van 5 september 1952 en van artikel 10 van de voornoemde wet van 15 april 1965. Het verlenen van terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit is derhalve strijdig met het verbod van terugwerking in strafzaken, gewaarborgd o.m. bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De conclusie is dan ook dat artikel 4 van het ontwerp, hetzij moet worden weggelaten - in welk geval het ontworpen besluit in werking zal treden de tiende dag na die van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad -, hetzij moet voorzien in een bepaalde datum van inwerkingtreding die evenwel aan het besluit geen terugwerkende kracht verleent.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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

"door de omstandigheid dat de omzetting van de bepalingen van ... beschikking 2001/471/EG (van de Commissie van 8 juni 2001 tot vaststelling van voorschriften voor het regelmatig doen controleren van de algemene hygiëne door de exploitanten in inrichtingen overeenkomstig Richtlijn 64/433/EEG betreffende de gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees en Richtlijn 71/118/EEG inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van de productie en het in de handel brengen van vers vlees van pluimvee) dient gerealiseerd te zijn tegen uiterlijk 8 juni 2000 (lees : 8 juni 2002) en dat bij het niet omzetten ervan, de betrokken voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong uit het intracommunautair handelsverkeer kunnen worden geweerd".

*

* *

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. Les modifications que le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 4 juillet 1996 relatif aux conditions générales et spéciales d'exploitation des abattoirs et d'autres établissements, concernent pour l'essentiel l'annexe III dudit arrêté, qui comporte les prescriptions relatives au contrôle de l'hygiène générale des abattoirs et des établissements visés par l'arrêté. Ces modifications ont pour objet de transposer en droit interne la décision 2001/471/CE de la Commission du 8 juin 2001 établissant les règles applicables au contrôle régulier de l'hygiène générale effectué par les exploitants dans les établissements conformément à la directive 64/433/CEE relative aux conditions de production et de mise sur le marché de viandes fraîches et à la directive 71/118/CEE relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille.

.../...

2. Les dispositions en projet puisent leur fondement légal, d'une part, dans les articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et, d'autre part, dans l'article 3, § 1^{er}, 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

On permutera les septième et huitième alinéas du préambule. Dans le texte néerlandais du huitième alinéa (qui devient le septième alinéa), on remplacera les termes "Gelet op de dringende noodzakelijkheid" par "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling" et la date "8 juni 2000" par "8 juni 2002".

Article 1^{er}

Aux termes de l'article 4, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 4 juillet 1996 (article 1^{er}, 2°, du projet), le ministre peut "modifier" les chapitres II et III (lire : les valeurs prévues aux chapitres II et III) de l'annexe III "en tenant compte de l'évaluation du risque".

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce régime de principe, lorsque le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription précitée de la Constitution que pour autant que les délégations consenties consistent à attribuer le pouvoir de déterminer les mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

L'article 4, § 2, alinéa 2, en projet, ne précise pas dans quel sens le ministre est autorisé à modifier les valeurs limites ou les valeurs moyennes prévues par les (nouveaux) chapitres II et III de l'annexe III⁽¹⁾. La question est plus précisément de savoir si les modifications peuvent déboucher sur un renforcement des normes en question, ou au contraire sur un assouplissement de celles-ci, ou encore si elles peuvent être modifiées indifféremment dans l'un ou l'autre sens. Par ailleurs, le critère que devra appliquer le ministre pour établir ces modifications, à savoir "l'évaluation du risque", manque de rigueur. Dans ces circonstances, la subdélégation prévue par l'article 4, § 2, alinéa 2, en projet, excède le cadre de l'établissement de simples mesures d'exécution. Il convient par conséquent, soit de supprimer la disposition en question, soit d'y apporter les précisions voulues sur les points précités.

Article 2

Dans le texte français de l'article 2, 1°, du projet, on remplacera les termes "le chapitre I, est remplacé le chapitre I de ..." par les termes "le chapitre I est remplacé par le chapitre I de ...".

Article 4

Selon cet article, l'arrêté en projet produirait ses effets le 8 juin 2002, sauf en ce qui concerne les abattoirs, ateliers de découpe, entrepôts et entrepôts frigorifiques de faible capacité.

Eu égard à la date à laquelle le présent avis est donné, un effet rétroactif serait dès lors donné à l'arrêté en projet.

La disposition en projet qui règle l'entrée en vigueur procède manifestement de l'obligation de transposer la décision 2001/471/CE précitée pour le 8 juin 2002. Néanmoins, l'expiration du délai imposé pour la transposition de cette décision ne justifie pas en soi de déroger au principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

⁽¹⁾ Voir l'article 2, 3°, du projet.

L'attribution d'un effet rétroactif n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services ou pour régulariser une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'occurrence, aucune des conditions susvisées n'est remplie. Le régime en projet consiste à imposer, avec effet rétroactif, de nouvelles obligations aux exploitants des établissements en question en ce qui concerne les méthodes de contrôle de l'hygiène générale de leurs établissements.

Il y a par ailleurs lieu de souligner que l'infraction aux dispositions en projet peut être sanctionnée en vertu de l'article 28 de la loi du 5 septembre 1952 précitée et de l'article 10 de la loi du 15 avril 1965 précitée. L'attribution d'un effet rétroactif à l'arrêté en projet est dès lors contraire à l'interdiction de rétroactivité qui prévaut en matière répressive et qui est garantie notamment par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En conclusion, il y a lieu, soit de supprimer l'article 4 du projet - auquel cas l'arrêté en projet entrera en vigueur le dixième jour suivant celui de sa publication au Moniteur belge -, soit de prévoir une date d'entrée en vigueur précise qui ne conférera cependant pas d'effet rétroactif à l'arrêté.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

eerste voorzitter,
premier président,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A.-M. GOOSSENS,
Madame

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER