

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.395/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 november 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende levensmiddelenhygiëne", heeft op 6 december 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals zijn opschrift aangeeft, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe regels vast te stellen betreffende de levensmiddelenhygiëne. De ontworpen regeling is bedoeld als een aanvulling op verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne.

Het ontwerp regelt inzonderheid de werkingssfeer van de ontworpen regeling en definieert een aantal gehanteerde begrippen (artikelen 1 tot 3), bevat de algemene hygiënevoorschriften op het gebied van levensmiddelen voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven (artikelen 4 tot 13) en voorschriften inzake rechtstreekse levering door de producent van kleine hoeveelheden primaire plantaardige producten aan de eindverbruiker (artikelen 14 tot 16). De artikelen 17 tot 21 van het ontwerp bevatten wijzigings-, opheffings- en slotbepalingen.

3.1. Voor de meeste bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit wordt de rechtsgrond geboden door de wetsbepalingen waarnaar verwezen wordt in het eerste tot vierde lid van de aanhef.

.../...

Het betreft inzonderheid de artikelen 13 en 14 van wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, artikel 3, § 1, 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, artikel 3, § 1, 1°, 2°, en 6°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, en de artikelen 2 en 3 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

3.2. Artikel 12, §§ 1, 2 en 5, en artikel 19, 2°, van het ontwerp vinden rechtsgrond in de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

3.3. De artikelen 17 en 18 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 18 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987.

3.4. Ook de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, moet worden betrokken bij het voorliggende ontwerp.

Zo bieden de bepalingen van artikel 4, § 3, 3°, en § 5, eerste lid, van deze wet rechtsgrond aan artikel 10 van het ontwerp, en biedt artikel 5 van dezelfde wet, in samenhang gelezen met de in de aanhef aangehaalde wetsbepalingen, rechtsgrond aan de artikelen 11 en 12, §§ 3 en 4, van het ontwerp en aan de bijlage I, hoofdstuk II, 2, van het ontwerp.

3.5. In het vijfde lid van de aanhef wordt nog melding gemaakt van artikel 9 van de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Gelet op het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor alle bepalingen van het ontwerp, is het niet nodig ook nog naar de voornoemde wetsbepaling te verwijzen.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

In casu is het voorliggende ontwerp op 28 november 2005 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, niet voldaan.

5. Rekening houdende met opmerking 3.4, dient artikel 10 van het ontwerp het voorwerp uit te maken van een overleg in Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdende met opmerking 3.2, dient tussen het tweede en derde lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar de voornoemde wet van 11 juli 1969.

7. Rekening houdende met opmerking 3.3, dient tussen het vierde en vijfde lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar artikel 18 van de voornoemde de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

8. Rekening houdende met opmerking 3.5, dient het huidige vijfde lid van de aanhef te worden weggelaten.

9. Rekening houdende met opmerking 3.4, dient in de aanhef een nieuw lid, dat het zesde lid wordt, te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar de artikelen 4, § 3, 3°, en § 5, eerste lid, en 5 van de voornoemde wet van 4 februari 2000.

10. Er wordt geen uitvoering gegeven aan verordening (EG) nr. 466/2001 van de Commissie van 8 maart 2001, waarnaar in het tiende lid van de aanhef wordt verwezen. Bijgevolg dient dit lid te worden weggelaten.

11. In de aanhef moet, na het elfde lid, nog een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar richtlijn 96/3/Euratom, EGKS, EG van de Commissie van 26 januari 1996 inzake een afwijking van enkele bepalingen van richtlijn 93/43/EEG van de Raad inzake levensmiddelenhygiëne voor het bulkvervoer van vloeibare oliën en vetten over zee ⁽¹⁾.

Bijlage I, hoofdstuk III, van het ontwerp bevat immers bepalingen ter omzetting van deze richtlijn.

⁽¹⁾ Overigens moeten de leden van de aanhef, waarin verwezen wordt naar Europese verordeningen (en richtlijnen), onmiddellijk volgen op de leden waarin wordt verwezen naar de interne wettelijke bepalingen. Bovendien moeten die leden worden ingeleid met de woorden "Gelet op" in plaats van "Overwegende".

12. Indien alsnog voldaan wordt aan de vormvereisten, bedoeld in de opmerkingen 4 en 5, dient hiervan melding gemaakt te worden in de aanhef van het ontworpen besluit.

Dispositief

Artikel 5

13. Onderdeel 1° van artikel 5 van het ontwerp herneemt als element van het erin bedoelde register de datum van behandeling, en de desbetreffende wachttijd. Deze verplichtingen zijn reeds opgenomen in bijlage I, deel A, III, lid 8, b), van de voornoemde verordening (EG) nr. 852/2004.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 249 van het EG-Verdrag). Een verordening hoeft m.a.w. niet te worden omgezet in het interne recht, zoals dat wel het geval is voor een richtlijn. Bepalingen van intern recht die een loutere herhaling zijn van wat in een verordening is bepaald, zijn overbodig en moeten dan ook worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 6, 1°, van het ontwerp.

Artikelen 8 en 10

14. Artikel 8 machtigt de minister te bepalen welke partijen planten of plantaardige producten van bepaalde teelten aan voor-oogstcontrole worden onderworpen. Uit artikel 11 van het ontwerp blijkt dat deze partijen een toelating voor het oogsten nodig hebben om te kunnen worden in de handel gebracht.

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 grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

De delegatie vervat in artikel 8 van het ontwerp kan bezwaarlijk worden aanzien als van bijkomstige of detailmatige aard. De ontworpen bepaling dient dan ook te worden weggelaten.

Aan artikel 8 van het voorliggende ontwerp wordt uitvoering gegeven bij artikel 2 van het ontwerp van ministerieel besluit, waarover heden de Raad van State, advies 39.409/3 ⁽²⁾ heeft gegeven. Desgevallend kan die bepaling worden geïntegreerd in het voorliggende ontwerp.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ten aanzien van artikel 10, §§ 1 en 2.

15. Om gelijkaardige redenen als vermeld onder nr. 14, dient artikel 10, §§ 1 en 2, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Aan artikel 10 van het voorliggende ontwerp wordt uitvoering gegeven bij artikel 5 van het ontwerp van ministerieel besluit, waarover de Raad van State, het voornoemde advies 39.409/3 heeft gegeven. Desgevallend kan die bepaling worden geïntegreerd in het voorliggend ontwerp.

Artikel 12

16. In de Nederlandse tekst van artikel 12, § 1, tweede streepje (lees "2°"), schrijve men "erkende telersvereniging" in plaats van "toegelaten telersvereniging".

⁽²⁾ Advies 39.409/3 van 6 december 2005 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de aanvullende maatregelen die getroffen worden in het kader van de controle op de aanwezigheid van nitraten en van residuen van gewasbeschermingsmiddelen in en op sommige groente- en fruitsoorten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.395/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 14 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'hygiène des denrées alimentaires", a donné le 6 décembre 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer des règles relatives à l'hygiène des denrées alimentaires. La réglementation en projet a pour but de compléter le Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

Le projet règle notamment le champ d'application du texte en projet et définit un certain nombre de notions qui y sont utilisées (articles 1^{er} à 3), il contient les prescriptions générales d'hygiène dans le domaine des denrées alimentaires pour les exploitants du secteur alimentaire (articles 4 à 13) ainsi que des règles concernant l'approvisionnement direct, par le producteur, du consommateur final en petites quantités de produits primaires végétaux (articles 14 à 16). Les articles 17 à 21 du projet contiennent des dispositions modificatives, abrogatoires et finales.

3.1. Le fondement juridique de la plupart des dispositions de l'arrêté royal en projet est procuré par les dispositions législatives auxquelles se réfèrent les premier à quatrième alinéas du préambule.

Il s'agit notamment des articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, de l'article 3, § 1^{er}, 1° 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, de l'article 3, § 1^{er}, 1°, 2°, et 6°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, et des articles 2 et 3 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.

3.2. Les articles 12, §§ 1^{er}, 2 et 5, et 19, 2°, du projet trouvent un fondement juridique dans la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

3.3. Les articles 17 et 18 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 18 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

3.4. La loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire doit également être mise en relation avec le projet à l'examen.

Ainsi, les dispositions de l'article 4, § 3, 3°, et § 5, alinéa 1^{er}, de cette loi procurent un fondement juridique à l'article 10 du projet, et l'article 5 de la même loi, combiné avec les dispositions législatives citées dans le préambule, confère un fondement juridique aux articles 11 et 12, §§ 3 et 4, du projet et à l'annexe I, chapitre II, 2, du projet.

3.5. Le cinquième alinéa du préambule fait mention, en outre, de l'article 9 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. Puisqu'il existe un fondement juridique suffisant pour toutes les dispositions du projet, il n'est pas nécessaire de se référer par ailleurs à la disposition législative précitée.

FORMALITÉS

4. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet.

En l'occurrence, le présent projet a été examiné le 28 novembre 2005 par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de l'agriculture. Il n'apparaît toutefois pas que cette conférence interministérielle a examiné elle-même le dossier ou qu'elle a approuvé le procès-verbal du groupe de travail permanent.

Tant que la conférence interministérielle n'aura pas elle-même examiné le projet, fût-ce en approuvant le procès-verbal du groupe de travail permanent, il ne sera pas satisfait à la prescription de l'article 6, § 3bis, 5°, précité.

5. Compte tenu de l'observation 3.4, l'article 10 du projet devra être délibéré en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de l'observation 3.2, on insérera entre les deuxième et troisième alinéas du préambule un nouvel alinéa qui se réfère à la loi du 11 juillet 1969 précitée.

7. Compte tenu de l'observation 3.3, on insérera entre les quatrième et cinquième alinéas du préambule un nouvel alinéa qui se réfère à l'article 18 de la loi précitée du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

.../...

8. Compte tenu de l'observation 3.5, on supprimera l'actuel cinquième alinéa du préambule.

9. Compte tenu de l'observation 3.4, on insérera dans le préambule un nouvel alinéa qui devient le sixième alinéa et qui se réfère aux articles 4, § 3, 3°, et § 5, alinéa 1^{er}, et 5 de la loi du 4 février 2000 précitée.

10. Le projet ne pourvoit pas à l'exécution du règlement (CE) n° 466/2001 de la Commission du 8 mars 2001 dont il est fait mention au dixième alinéa du préambule. Cet alinéa sera donc omis.

11. En outre, on insérera dans le préambule, après le onzième alinéa, un alinéa qui fait référence à la directive 96/3/Euratom, CECA, CE de la Commission, du 26 janvier 1996, instituant une dérogation en ce qui concerne le transport par mer d'huiles et de graisses liquides en vrac, à certaines dispositions de la directive 93/43/CEE du Conseil relative à l'hygiène des denrées alimentaires ⁽¹⁾.

En effet, l'annexe I, chapitre III, du projet contient des dispositions qui transposent cette directive.

⁽¹⁾ Du reste, les alinéas du préambule qui font référence aux règlements (et directives) européens doivent suivre immédiatement les alinéas qui se réfèrent aux dispositions législatives internes. En outre, ces alinéas doivent être introduits par le mot "Vu" au lieu de "Considérant".

12. Au cas où les formalités, visées dans les observations 4 et 5, seraient encore accomplies, il y aurait lieu d'en faire mention dans le préambule de l'arrêté en projet.

Dispositif

Article 5

13. Le 1° de l'article 5 du projet mentionne, parmi les éléments du registre qui y est visé, la date du traitement et le délai d'attente correspondant. Ces obligations figurent déjà dans l'annexe I, partie A, III, paragraphe 8, b), du règlement (CE) n° 852/2004 précité.

Un règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre (article 249 du Traité CE). En d'autres termes, il n'est pas nécessaire, à l'inverse d'une directive, de transposer un règlement en droit interne. Des dispositions de droit interne répétant purement et simplement le dispositif d'un règlement sont superflues et doivent être omises.

La même observation vaut, moyennant les adaptations nécessaires, pour l'article 6, 1°, du projet.

Articles 8 et 10

14. L'article 8 autorise le ministre à fixer les lots de végétaux ou de produits végétaux de certaines cultures qui sont soumis au contrôle pré-récolte. Il ressort de l'article 11 du projet que la commercialisation de ces lots est subordonnée à une autorisation de récolter.

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 principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

La délégation prévue à l'article 8 du projet peut difficilement être regardée comme une matière d'ordre secondaire ou relative à des points de détail. On omettra, dès lors, la disposition en projet.

L'article 8 du projet à l'examen donne exécution à l'article 2 du projet d'arrêté ministériel sur lequel le Conseil d'État a rendu ce jour l'avis 39.409/3 ⁽²⁾. Le cas échéant, on pourra intégrer cette disposition dans le projet à l'examen.

Cette observation vaut, moyennant les adaptations nécessaires, pour l'article 10, §§ 1^{er} et 2.

15. Pour des raisons similaires à celles mentionnées sous le point 14, on omettra l'article 10, §§ 1^{er} et 2, du projet.

L'article 10 du projet à l'examen donne exécution à l'article 5 du projet d'arrêté ministériel sur lequel le Conseil d'État a rendu ce jour l'avis 39.409/3. Le cas échéant, on pourra intégrer cette disposition dans le projet à l'examen.

Article 12

16. Dans le texte néerlandais de l'article 12, § 1^{er}, deuxième tiret (lire "2^o"), on écrira "erkende telersvereniging" au lieu de "toegelaten telersvereniging".

⁽²⁾ Avis 39.409/3 du 6 décembre 2005 sur un projet d'arrêté ministériel fixant les modalités d'exécution relatives aux mesures complémentaires qui sont prises dans le cadre du contrôle sur la présence de nitrates et de résidus de produits phytopharmaceutiques dans et sur certaines espèces maraîchères et fruitières.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseillers d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS , auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT