

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.269/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 september 2006 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende microbiologische criteria voor voedingsmiddelen", heeft op 26 september 2006 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. Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen legt microbiologische criteria vast voor bepaalde micro-organismen en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen waaraan exploitanten van levensmiddelenbedrijven moeten voldoen bij de toepassing van de hygiënemaatregelen zoals bedoeld in artikel 4 van verordening (EG) nr. 852/2004 ¹.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, in de eerste plaats, een aantal bijkomende microbiologische criteria vast te stellen voor de aanvaardbaarheid van levensmiddelen. Daarnaast wordt in de opheffing voorzien van een aantal bestaande voorschriften ten einde in overeenstemming te zijn met verordening (EG) nr. 2073/2005.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door:

- de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel;
- 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;
- artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten;
- artikelen 2 en 3, 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;
- artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Het koninklijk besluit van 22 februari 2001 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, bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming te worden gebracht conform hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 8, derde lid, van de voornoemde wet van 4 februari 2000 dient het wetenschappelijk comité (van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen) "verplicht voor advies te worden geraadpleegd over alle wetsontwerpen en alle ontwerpen van koninklijke besluiten ter uitvoering van wetten betreffende materies bedoeld in artikel 4".

.../...

Volgens de gemachtigde ambtenaar dient het advies van het wetenschappelijk comité niet te worden ingewonnen om de volgende reden:

"Deze bepalingen worden uit de verordening (EG) nr. 2073/2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen, meer bepaald uit artikelen 5, 5, 2^{de} lid en 9, overgenomen. Zoals u weet, zijn deze verordening, en de voornoemde artikelen, rechtstreeks van kracht zonder enige bijzondere advies (of omzetting), overeenkomstig voornamelijk artikel 249 van het EG Verdrag.

In de voornoemde artikelen van het ontwerp besluit wordt het FAVV aangeduid om voor de operatoren duidelijk te maken dat het FAVV belast is met de controle van deze bepalingen. Maar de materie behandeld in de voornoemde artikelen, alsook in de andere artikelen van het ontwerpbesluit, heeft verband met het stellen van normen voor levensmiddelen (namelijk microbiologische criteria), hetgeen geen materie is die bedoeld is in artikel 4 van de wet van 4 februari 2000. Voor andere normgevende besluiten (b.v. contaminanten, additieven in voedingsmiddelen of in diervoeding) werd dit nooit in vraag gesteld door de Raad van State.

Indien de Raad van State van oordeel blijft dat artikelen 6, § 6 en 9 van het ontwerpbesluit onder de bevoegdheid van het FAVV vallen, en bijgevolg het advies van de wetenschappelijk comité van het FAVV vereist is, kan de vermelding van het FAVV in deze artikelen, of eventueel de hele artikelen, geschrapt worden, zonder dat de andere maatregelen van het ontwerp besluit in gevaar worden gebracht".

Aangezien het ontwerp echter betrekking heeft op de risicobeheersing inzake de voedselveiligheid en gelet op de taak die aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen wordt gegeven, valt het binnen de materies die worden vermeld in artikel 4 van de voornoemde wet van 4 februari 2000, en dient toch het advies van het wetenschappelijk comité te worden gevraagd.

5. 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. Het ontwerp is namelijk ook van toepassing op exploitanten van landbouwbedrijven ² en uit de toelichtende nota, die is gevoegd bij het ontwerp, kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling een weerslag heeft op het landbouwbeleid.

Blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaren heeft te dezen geen dergelijk overleg plaatsgehad, wat dient te worden verholpen.

Ook op dit punt dient de Raad van State een voorbehoud te maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 12

6. Luidens artikel 12, § 2, worden de overtredingen op de bepalingen van dit besluit bestraft overeenkomstig de voornoemde wet van 24 januari 1977.

Een bepaling in een koninklijk besluit die verwijst naar de bij de wet vastgestelde toepasselijke strafbepalingen, heeft een louter declaratief of educatief karakter. Gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken vermag de Koning immers niet gedragingen strafbaar te stellen en straffen te bepalen, tenzij hij daartoe uitdrukkelijk zou gemachtigd zijn door de wetgever. Een dergelijke declaratieve bepaling vermag niet het toepassingsgebied van de wettelijke strafbepalingen te wijzigen.

Alle wetten die rechtsgrond bieden voor het ontwerp bevatten strafbepalingen; zie de artikelen 27 en volgende van de wet van 5 september 1952, de artikelen 9 en volgende van de wet van 15 april 1965, de artikelen 6 en volgende van de wet van 28 maart 1975 en de artikelen 13 en volgende van de wet van 24 januari 1977.

⁽²⁾ Zie bijv. de in bijlage bij het ontwerp voorgeschreven proceshygiëncriteria.

Bijgevolg dient in artikel 12, § 2, ook te worden verwezen naar de wet van 5 september 1952, de wet van 15 april 1965 en de wet van 28 maart 1975 ³.

Artikel 13

7. Krachtens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient dit artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽³⁾ Zie bijv. artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende de detailhandel in bepaalde levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.269/3

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 6 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant des critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires", a donné le 26 septembre 2006 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. Le règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires établit des critères microbiologiques pour certains micro-organismes et les règles d'application que les exploitants du secteur alimentaire doivent observer lorsqu'ils mettent en œuvre les mesures d'hygiène visées à l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004 ¹.

Le projet d'arrêté royal, soumis pour avis, vise, en premier lieu, à fixer certains critères microbiologiques complémentaires d'acceptabilité de denrées alimentaires. En outre, il abroge un certain nombre de règles existantes, par souci de conformité avec le règlement (CE) n° 2073/2005.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans:

- les articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes;

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

- 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;
- l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime;
- les articles 2 et 3, 3^o, 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;
- 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.

L'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales, confirmé par la loi du 19 juillet 2001, ne confère pas de fondement juridique au projet.

On adaptera le préambule du projet conformément à l'observation faite à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

FORMALITÉS

4. Selon l'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000, précitée, le comité scientifique (de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire) doit "obligatoirement être consulté pour avis sur tous les projets de loi et tous les projets d'arrêtés royaux d'exécution de lois relatives aux matières visées à l'article 4".

Le fonctionnaire délégué a déclaré que l'avis du comité scientifique ne doit pas être recueilli pour le motif que:

"Deze bepalingen worden uit de verordening (EG) nr. 2073/2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen, meer bepaald uit artikelen 5, 5, 2^{de} lid en 9, overgenomen. Zoals u weet, zijn deze verordening, en de voornoemde artikelen, rechtstreeks van kracht zonder enige bijzondere advies (of omzetting), overeenkomstig voornamelijk artikel 249 van het EG Verdrag.

.../...

In de voornoemde artikelen van het ontwerp besluit wordt het FAVV aangeduid om voor de operatoren duidelijk te maken dat het FAVV belast is met de controle van deze bepalingen. Maar de materie behandeld in de voornoemde artikelen, alsook in de andere artikelen van het ontwerpbesluit, heeft verband met het stellen van normen voor levensmiddelen (namelijk microbiologische criteria), hetgeen geen materie is die bedoeld is in artikel 4 van de wet van 4 februari 2000. Voor andere normgevende besluiten (b.v. contaminanten, additieven in voedingsmiddelen of in diervoeding) werd dit nooit in vraag gesteld door de Raad van State.

Indien de Raad van State van oordeel blijft dat artikelen 6, § 6 en 9 van het ontwerpbesluit onder de bevoegdheid van het FAVV vallen, en bijgevolg het advies van de wetenschappelijk comité van het FAVV vereist is, kan de vermelding van het FAVV in deze artikelen, of eventueel de hele artikelen, geschrapt worden, zonder dat de andere maatregelen van het ontwerp besluit in gevaar worden gebracht".

Or, dès lors que le projet porte sur la gestion des risques en matière de sécurité alimentaire et compte tenu de la mission confiée à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, il s'inscrit dans les matières visées à l'article 4 de la loi du 4 février 2000, précitée, et l'avis du comité scientifique doit donc être demandé malgré tout.

5. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole" doivent faire l'objet d'une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale.

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet. En effet, le projet s'applique également aux exploitants agricoles ², et il peut se déduire de la note explicative jointe au projet que le régime en projet aura une incidence sur la politique agricole.

⁽²⁾ Voir, par exemple, les critères d'hygiène de procédé prescrits dans l'annexe du projet.

Selon les déclarations des fonctionnaires délégués, pareille concertation n'a pas eu lieu en l'espèce. Il s'impose de combler cette lacune.

Le Conseil d'État doit également émettre une réserve sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Article 12

6. L'article 12, § 2, prévoit que les infractions aux dispositions du présent arrêté sont sanctionnées conformément à la loi du 24 janvier 1977, précitée.

La disposition d'un arrêté royal qui fait référence aux dispositions pénales applicables prévues par la loi a un caractère purement déclaratif ou éducatif. Vu le principe de légalité en matière répressive, le Roi ne peut pas, en effet, ériger des comportements en infractions et fixer des peines, à moins d'y être expressément habilité par le législateur. Une telle disposition déclarative ne peut modifier le champ d'application des dispositions pénales d'une loi.

Toutes les lois qui procurent un fondement juridique au projet comportent des dispositions pénales: voir les articles 27 et suivants de la loi du 5 septembre 1952, les articles 9 et suivants de la loi du 15 avril 1965, les articles 6 et suivants de la loi du 28 mars 1975 et les articles 13 et suivants de la loi du 24 janvier 1977.

En conséquence, l'article 12, § 2, devra également viser la loi du 5 septembre 1952, la loi du 15 avril 1965 et la loi du 28 mars 1975 ³.

⁽³⁾ Voir, par exemple, l'article 26, § 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif au commerce de détail de certaines denrées alimentaires d'origine animale.

Article 13

7. En vertu de cet article, l'arrêté dont le projet est à l'examen entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'il n'existe un motif particulier justifiant de déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, cet article doit être omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur 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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME