

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.840/3
VAN 4 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 november 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de erkenningen, toelatingen en registraties", heeft 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook 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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Zoals zijn opschrift aangeeft, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, alsook een aantal in andere verordeningen opgenomen bepalingen betreffende die erkenningen, toelatingen en registraties, te wijzigen.

.../...

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna nog wordt opgemerkt met betrekking tot de bepalingen van het ontwerp waarmee beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in ministeriële besluiten (opmerking 6), wordt voor het ontwerp rechtsgrond geboden zoals hierna beschreven.

4.2. Artikel *3bis*, eerste lid, van 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 ⁽¹⁾, biedt rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 22 van het ontworpen besluit. De wijzigingen die zijn opgenomen in die artikelen hebben betrekking op de erkenningen, toelatingen en registraties, verleend door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV).

Het genoemde artikel *3bis*, eerste lid, bepaalt dat, onverminderd de bepalingen vervat in de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de uitoefening van elke activiteit in het raam van de voedselketen aan een voorafgaande toelating, erkenning, registratie, kennisgeving of verklaring kan worden onderworpen afhankelijk van de voorwaarden en de "modaliteiten" (lees: nadere regels) door de Koning bepaald.

4.3. De artikelen 23 tot 29, 32, 33, 2/, 34, 39, 40, 41 en 44 van het ontworpen besluit, die wijzigingen aanbrengen in bepalingen die erkennings-, toelatings- en registratiebevoegdheden toekennen aan het FAVV, vinden benevens in voornoemd artikel *3bis*, eerste lid, bovendien rechtsgrond in de voor de betrokken bepalingen relevante wetten, die zijn opgesomd in artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

4.4. De wijzigingen van bepalingen die bevoegdheden toekennen aan het FAVV, maar die geen betrekking hebben op de erkenningen, toelatingen of registraties, vinden rechtsgrond in de voor die bepalingen relevante wetsartikelen, aangehaald in de aanhef van de betrokken besluiten, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, 9/ of 13/, van de wet van 4 februari 2000. Dit is het geval voor de artikelen 30, 31, 33, 1/, 35 en 36 van het ontwerp.

⁽¹⁾ Dit koninklijk besluit werd bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001.

4.5. De artikelen 37, 38 en 42 van het ontwerp vinden rechtsgrond, enerzijds, in voornoemd artikel 3bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 gelezen in samenhang met de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, en, anderzijds, in artikel 8 van de dierengezondheidswet, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

4.6. Artikel 43 van het ontwerp, ten slotte, vindt rechtsgrond in artikel 8 van de dierengezondheidswet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Sommige ontworpen wijzigingen kunnen een probleem doen rijzen op het vlak van de overeenstemming ervan met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Dit is het geval voor de wijzigingen beoogd in de artikelen 2, 5/ en 6/, en 3, 4/, van het ontwerp.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State blijkt dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het spreekt derhalve voor zich dat voor elk van de voornoemde ontworpen wijzigingen een verantwoording in de hiervoor geschetste zin dient voorhanden te zijn. Die wijzigingen kunnen dan ook enkel in dat geval in het ontwerp worden behouden.

6. Met sommige bepalingen van het ontwerp wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in ministeriële besluiten, met andere woorden in verordeningen van een lagere

rang in de rechtsorde. Dit is het geval voor de artikelen 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 42, 43 en 44 van het ontwerp.

Het valt evenwel ten zeerste af te raden om bij koninklijk besluit specifieke wijzigingen in een ministerieel besluit aan te brengen, omdat daardoor onzekerheid kan ontstaan omtrent de juridische aard van de gewijzigde bepalingen of onderdelen ervan, en bijgevolg over de vraag wie die bepalingen kan wijzigen, vervangen of opheffen. De wijzigingen die bij de voornoemde artikelen worden beoogd, dienen derhalve bij ministerieel besluit te worden aangebracht. Die artikelen dienen bijgevolg uit het thans voorliggende ontwerp te worden weggelaten en te worden opgenomen in een ontwerp van ministerieel besluit, dat met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State eveneens voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zal moeten worden voorgelegd. De afdeling wetgeving onthoudt zich thans dan ook van een nader onderzoek van de desbetreffende bepalingen van het ontwerp ⁽²⁾.

Aanhef

7. Rekening houdende met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp (zie opmerking 4.3, inzonderheid betrokken op artikel 44 van het ontwerp), dient vooraan in de aanhef een verwijzing te worden opgenomen naar de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen.

⁽²⁾ De afdeling wetgeving wenst er niettemin nu reeds op te wijzen dat nog dient te worden nagegaan, inzonderheid wat betreft het ministerieel besluit van 28 augustus 1970 betreffende de bestrijding van pullorose (artikelen 29, 30 en 31 van het ontwerp), of in die ministeriële besluiten wel alle wijzigingen worden aangebracht die noodzakelijk zijn om deze in overeenstemming te brengen met de thans geldende regelgeving, en of de thans reeds ontworpen wijzigingen wel correct zijn (zie bijvoorbeeld artikel 36 van het ontwerp, waarmee wordt beoogd het woord "bedrijfsdierenarts" te vervangen in artikel 3, 2, h), van het ministerieel besluit van 20 juli 1992, terwijl dat woord als zodanig niet voorkomt in die bepaling).

8. Rekening houdende met opmerking 6, dient in de aanhef de verwijzing naar de te wijzigen ministeriële besluiten te worden weggelaten ⁽³⁾, alsook de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen voor de desbetreffende artikelen van het ontwerp, tenzij die bepalingen ook nog rechtsgrond bieden voor andere artikelen van het ontwerp, in welk geval de verwijzing ernaar in de aanhef uiteraard dient te worden behouden.

Artikelen 12 en 13

9. In de Nederlandse tekst dient met de artikelen 12, 3/, en 13, 5/, telkens het woord "versterkte" (niet: versterkt) in de bestaande tekst te worden geschrapt.

Artikel 14

10. Aangezien het woord "operator" in het gehele artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 wordt vervangen (artikel 14, 1/, van het ontwerp), is het niet nodig die wijziging nogmaals en specifiek aan te brengen in paragraaf 5 van dat artikel 16 (artikel 14, 5/, van het ontwerp). Laatstgenoemde wijziging dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 15

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 17, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 dient het woord ", vergunning" te worden weggelaten.

⁽³⁾ Die verwijzing is trouwens onvolledig, nu met het ontwerpbesluit ook wordt beoogd het ministerieel besluit van 20 juli 1992 tot uitvoering van de artikelen 2, 6, 7 en 11 van het koninklijk besluit van 12 juni 1970 betreffende de bestrijding van de besmettelijke ziekten van pluimvee en andere neerhofdieren, alsook het in de handel brengen van broedeieren, eendagskuikens en fokpluimvee, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1992, te wijzigen (artikelen 35 en 36 van het ontwerp).

Artikel 16

12. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 18 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 dient het woord "bepalen" te worden weggelaten.

Artikel 25

13. In de Nederlandse tekst van artikel 25 dient aan het einde te worden geschreven "..., wordt het derde lid opgeheven".

Artikel 32

14. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of, benevens de ontworpen wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 januari 1975 betreffende de opsporing en de bestrijding van de chronische ademhalingsziekte bij het pluimvee, ook nog andere wijzigingen, op het vlak van de in dat besluit gebruikte terminologie en benamingen, nodig zijn om het geheel in overeenstemming te brengen met de thans geldende regelgeving.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.840/3
DU 4 DÉCEMBRE 2007

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 22 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions relatives aux agréments, autorisations et enregistrements", a donné 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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, ainsi qu'un certain nombre de dispositions relatives aux agréments, autorisations et enregistrements figurant dans d'autres actes réglementaires.

4.1. Sous réserve des observations formulées ci-dessous en ce qui concerne les dispositions du projet visant à apporter des modifications dans des arrêtés ministériels (point 6), un fondement juridique est procuré au projet ainsi qu'il suit.

.../...

4.2. L'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de 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 ⁽¹⁾ confère un fondement juridique aux articles 1 à 22 de l'arrêté en projet. Les modifications inscrites à ces articles concernent les agréments, autorisations et enregistrements qui sont délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: l'AFSCA) qui sont faits auprès d'elle.

L'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, précité, prévoit que, sans préjudice des dispositions contenues dans les lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, l'exercice de toute activité dans le cadre de la chaîne alimentaire peut être subordonné à une autorisation, un agrément, un enregistrement, une notification ou une déclaration préalables suivant les conditions et modalités déterminées par le Roi.

4.3. Les articles 23 à 29, 32, 33, 2/, 34, 39, 40, 41 et 44 de l'arrêté en projet, qui apportent des modifications aux dispositions octroyant à l'AFSCA des compétences en matière d'agréments, d'autorisations et d'enregistrements, puisent leur fondement juridique, outre dans l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, précité, dans les lois pertinentes pour les dispositions concernées, qui sont énumérées à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000.

4.4. Les modifications des dispositions octroyant des compétences à l'AFSCA mais qui ne portent pas sur les agréments, autorisations et enregistrements, trouvent leur fondement juridique dans les articles de loi pertinents pour ces dispositions, qui sont mentionnés dans le préambule des arrêtés en question, combinés avec l'article 5, alinéa 2, 9/ ou 13/, de la loi du 4 février 2000. Tel est le cas pour les articles 30, 31, 33, 1/, 35 et 36 du projet.

4.5. Les articles 37, 38 et 42 du projet puisent leur fondement juridique, d'une part, dans l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, précité, de l'arrêté royal du 22 février 2001, lu en combinaison avec la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, et, d'autre part, dans l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux, lu en combinaison avec l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000.

⁽¹⁾ Cet arrêté royal a été confirmé par la loi du 19 juillet 2001.

4.6. Enfin, l'article 43 du projet tire son fondement juridique de l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Certaines modifications en projet soulèvent un problème relatif à leur compatibilité avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Tel est le cas pour les modifications visées aux articles 2, 5/ et 6/, et 3, 4/, du projet.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ainsi que de celle de la section de législation du Conseil d'État que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure contestée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe de l'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il va de soi dès lors que chacune des modifications en projet précitées doit pouvoir être justifiée dans le sens indiqué ci-dessus. Ce n'est donc que dans ce cas que ces modifications pourront être maintenues dans le projet.

6. Certaines dispositions du projet visent à apporter des modifications dans des arrêtés ministériels, en d'autres termes dans des actes réglementaires d'un rang hiérarchique inférieur. Tel est le cas pour les articles 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 42, 43 et 44 du projet.

Il est toutefois fortement déconseillé d'apporter par arrêté royal des modifications spécifiques dans un arrêté ministériel, dès lors que ce procédé peut être source de confusion en ce qui concerne la nature juridique des dispositions ou parties de disposition modifiées et, par conséquent, en ce qui concerne la question de savoir qui peut

.../...

modifier, remplacer ou abroger ces dispositions. En conséquence, les modifications visées par les articles précités devront être apportées par arrêté ministériel. Ces articles seront dès lors retirés du projet à l'examen et intégrés dans un projet d'arrêté ministériel qui devra également être soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La section de législation s'abstient donc pour l'heure de poursuivre l'examen des dispositions concernées du projet ⁽²⁾.

Préambule

7. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique du projet (voir l'observation 4.3, notamment en ce qui concerne l'article 44 du projet), on insérera au début du préambule une référence à la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

8. Compte tenu de l'observation 6, on omettra dans le préambule la référence aux arrêtés ministériels à modifier ⁽³⁾, ainsi que celle aux dispositions procurant le fondement juridique aux articles concernés du projet, à moins que ces dispositions ne procurent encore un fondement juridique à d'autres articles du projet, auquel cas leur mention sera évidemment maintenue dans le préambule.

Articles 12 et 13

⁽²⁾ La section de législation estime cependant devoir signaler, dès à présent, qu'il faudra encore vérifier, notamment en ce qui concerne l'arrêté ministériel du 28 août 1970 relatif à la lutte contre la pullorose (articles 29, 30 et 31 du projet) si toutes les modifications apportées dans ces arrêtés ministériels sont nécessaires pour conformer ceux-ci à la réglementation en vigueur et si les modifications déjà envisagées sont correctes (voir par exemple l'article 36 du projet qui vise à remplacer les mots "vétérinaire d'exploitation" dans l'article 3, 2, h), de l'arrêté ministériel du 20 juillet 1992, alors que ces mots ne figurent pas comme tels dans cette disposition).

⁽³⁾ Cette référence est d'ailleurs incomplète puisque l'arrêté en projet vise également à modifier l'arrêté ministériel du 20 juillet 1992 portant exécution des articles 2, 6, 7 et 11 de l'arrêté royal du 12 juin 1970 relatif à la lutte contre les maladies contagieuses des volailles et autres animaux de basse-cour, ainsi qu'à la mise dans le commerce d'oeufs à couvrir, de poussins d'un jour et de volailles d'élevage, modifié par l'arrêté royal du 17 juillet 1992 (articles 35 et 36 du projet).

9. Dans le texte néerlandais, les articles 12, 3/, et 13, 5/, doivent chaque fois porter sur la suppression du mot "versterkte" (non: versterkt) dans le texte actuel.

Article 14

10. Étant donné que le mot "opérateur" est remplacé dans l'ensemble de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 (article 14, 1/, du projet), il est inutile d'apporter encore, plus spécifiquement, cette modification dans le paragraphe 5 de cet article 16 (article 14, 5/, du projet). Cette dernière modification sera par conséquent omise du projet.

Article 15

11. Dans le texte néerlandais de l'article 17, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, on omettra le mot ", vergunning".

Article 16

12. Dans le texte néerlandais de l'article 18 en projet de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, on omettra le mot "bepalen".

Article 25

13. À la fin du texte français de l'article 25, on écrira "..., l'alinéa 3 est abrogé".

Article 32

14. Les auteurs du projet devront vérifier si, outre la modification envisagée de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 janvier 1975 concernant le dépistage et la lutte contre la maladie respiratoire chronique des volailles, d'autres modifications sont encore nécessaires, en ce qui concerne la terminologie et les dénominations utilisées dans cet arrêté, pour le conformer entièrement à la réglementation en vigueur.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseurs de la
	J. VELAERS,	section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS