

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.625/3
VAN 22 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 december 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de officiële controle van diervoeders", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*

* *

2. Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, heeft de Eerste Minister het ontslag van de regering aangeboden aan de Koning, die zijn beslissing over het aanvaarden van dat ontslag in beraad houdt. Bijgevolg wordt dit advies gegeven zonder dat wordt nagegaan of de regering in die omstandigheden haar bevoegdheden kan uitoefenen, voor zover die de voortzetting van de procedure inhouden. De afdeling wetgeving heeft immers geen kennis van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in het onderhavige geval in aanmerking kan nemen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe regels te bepalen inzake de controle van diervoeders door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

In artikel 2 wordt voorgeschreven dat een voorafgaande aangifte bij het FAVV moet gebeuren voor het binnenbrengen van diervoeders, en worden de "punten" bepaald waarlangs de diervoeders moeten worden binnengebracht. In artikel 3 wordt bepaald welk document door het FAVV moet worden afgegeven wanneer diervoeders werden binnengebracht maar niet in het vrije verkeer werden gebracht, alsmede dat de handelsdocumenten een verwijzing naar dat document moeten bevatten.

De artikelen 4 tot 7 bevatten voorschriften in verband met de bemonstering voor de officiële controle van diervoeders en voorwaarden betreffende de analyse ervan door het laboratorium van het FAVV of een door het FAVV erkend laboratorium.

.../...

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 8 november 1998 betreffende de officiële controle op de stoffen bestemd voor dierlijke voeding, en voorziet, naast de opheffing van dit besluit, ook in de opheffing van het ministerieel besluit van 22 februari 2001 tot vaststelling van controlemaatregelen betreffende het gebruik van bepaalde verwerkte dierlijke eiwitten bestemd voor dierlijke voeding (artikel 8).

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 3, § 5, tweede en derde lid, 3*bis*, eerste lid, en 4, § 1, 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, bekrachtigd bij de wet van 19 juli 2001.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Krachtens artikel 6, § 3*bis*, 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 dit geval is het voorliggende ontwerp besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 18 oktober 2007, en heeft daarna het verslag van die werkgroep het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure tussen de betrokken ministers, waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken gewestregeringen, zoals blijkt uit de brieven van de federale Minister van Landbouw van 12 november 2007, die in het aan de Raad van State bezorgde dossier zijn opgenomen.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zulk een procedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

.../...

In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

ALGEMENE OPMERKING

6. Volgens de gemachtigde zouden de artikelen 2 en 3 enkel van toepassing zijn op controles van diervoeders die worden binnengebracht vanuit derde landen. In dat verband verklaarde hij:

"En ce qui concerne l'article 2 du projet et plus précisément du terme «introduction», il est à comprendre selon la définition de l'article 2 16) du règlement 882/2004 qui renvoie à l'importation de l'article 2 15) du même règlement qui renvoie lui-même à l'article 79 du règlement douanier.

Il est bien clair que cela ne concerne que l'importation de pays tiers.

Voir à ce sujet les considérants 25 à 30 du règlement 882/2004."

Uit die toelichting blijkt dat het toepassingsgebied van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp zou moeten blijken uit het gebruik van het woord "binnengebracht", dat wordt gedefinieerd in artikel 2, tweede alinea, 16), van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn.

Aangezien de andere bepalingen van het ontwerp evenwel van toepassing zijn zowel op de controles van diervoeders afkomstig uit het intracommunautaire handelsverkeer, als op de controles van diervoeders binnengebracht uit derde landen, zoals trouwens door de gemachtigde is bevestigd, verdient het voor de duidelijkheid aanbeveling het toepassingsgebied van de artikelen 2 en 3 uitdrukkelijk in die bepalingen zelf te preciseren.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Aangezien het in het tweede lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 22 februari 2001 rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient dit besluit als eerste lid in de aanhef te worden vermeld. Het eerste lid en het tweede lid van de aanhef dienen bijgevolg onderling van plaats te wisselen.

Bovendien moet het koninklijk besluit van 22 februari 2001 met zijn juiste opschrift worden vermeld (zie opmerking 4).

8. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften¹ dient in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 45.625/3 van de Raad van State, gegeven op 22 december 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 3

9. Volgens de gemachtigde is artikel 3 van het ontwerp een overname van artikel 9 van richtlijn 95/53/EG van de Raad van 25 oktober 1995 tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding.

Het document waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/53/EG werd vastgesteld bij richtlijn 98/68/EG van de Commissie van 10 september 1998 tot vaststelling van het in artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/53/EG van

⁽¹⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

de Raad bedoelde modeldocument en van controlevoorschriften bij de invoer van diervoeder uit derde landen in de Gemeenschap.

Hoewel richtlijn 95/53/EG is opgeheven bij artikel 61, lid 1, van verordening (EG) nr. 882/2004, en niettegenstaande verordening (EG) nr. 882/2004 geen overeenstemmende bepaling lijkt te bevatten als deze van artikel 9 van richtlijn 95/53/EG², is richtlijn 98/68/EG nog van kracht op grond van artikel 61, lid 2, en bijlage VIII, lid 2, van deze verordening. Of hieruit mag worden afgeleid dat het de lidstaten toekomt om in hun interne regelgeving te voorzien in een gelijkkluidende bepaling als artikel 9 van richtlijn 95/53/EG, en dit met het oog op de verdere toepassing van richtlijn 98/68/EG, zal dan ook afhangen van de overeenstemming van artikel 3 van het ontwerp met verordening (EG) nr. 882/2004. De stellers van het ontwerp dienen op dat punt artikel 3 aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Artikel 4

10. Artikel 4 van het ontwerp houdt volgens de gemachtigde verband met artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 882/2004 en de op grond van artikel 61, lid 2, en bijlage VIII, lid 1, e), van dezelfde verordening nog geldende richtlijn 76/371/EEG van de Commissie van 1 maart 1976 houdende vaststelling van gemeenschappelijke bemonsteringsmethoden voor de officiële controle van diervoeders.

De Raad van State dient echter vast te stellen dat bijlage II bij het ontwerp geen overeenstemmende bepalingen bevat als deze vervat in 4.1, tweede zin, en 4.2 van de bijlage bij richtlijn 76/371/EEG. Anderzijds komt de zinsnede "behalve voor de voormengsels" in 2.A.3 van bijlage II bij het ontwerp niet voor in 5.A.3 van de bijlage bij richtlijn 76/371/EEG, evenmin als het equivalent van 2.A.3.5 voorkomt in de bijlage bij diezelfde richtlijn.

Op deze punten dienen de stellers van het ontwerp de overeenstemming van artikel 4 van het ontwerp met richtlijn 76/371/EEG aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

⁽²⁾ Ook de gemachtigde kon geen overeenstemmende bepaling aanwijzen.

Artikel 5

11. Luidens artikel 5 van het ontwerp kan de bemonstering voor de officiële controle van diervoeders geldig geschieden buiten de aanwezigheid van de houder van het product of van degene die verantwoordelijk wordt geacht voor de overeenstemming van het product met de reglementaire voorschriften.

De Raad van State vraagt zich af of het geen aanbeveling verdient, en dit in het licht van goed bestuur, in artikel 5 uitdrukkelijk te bepalen dat de houder van de diervoeders wordt uitgenodigd om bij de monsterneming aanwezig te zijn ³.

De Raad is zich ervan bewust dat deze opmerking nauw samenhangt met de beleidsinzichten van de stellers van het ontwerp. De opmerking is niet bedoeld om afbreuk te doen aan de beleidsvrijheid van de Koning, die vrij blijft om de ontworpen regeling aan te nemen, maar wel om bijzondere aandacht voor dit aspect van het ontwerp te vragen.

Artikel 6

12. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat het laboratorium dat de tegenanalyse uitvoert door de betrokkene kan worden gekozen uit een lijst van door het FAVV erkende laboratoria of door het FAVV aangeduide laboratoria (indien er geen erkend laboratorium is dat de vereiste analyse kan uitvoeren).

Die bedoeling komt niet tot uiting in de laatste zin van artikel 6. Artikel 6 dient dan ook op dit punt te worden gepreciseerd.

⁽³⁾ Vgl. bijvoorbeeld met artikel 81, § 1, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, naar luid waarvan "de houder van de producten wordt uitgenodigd bij de monsterneming aanwezig te zijn [maar] zijn aanwezigheid (...) evenwel niet [is] vereist voor de geldigheid van de monsterneming".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.625/3
DU 22 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la
Ministre de l'Agriculture, le 10 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de
trente jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant le contrôle officiel des aliments pour
animaux", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

* *

2. Au moment où le présent avis est donné, le Premier ministre a présenté la démission du gouvernement au Roi, qui tient en suspens sa décision relative à l'acceptation de cette démission. En conséquence, le présent avis est donné sans qu'il soit examiné si, dans ces circonstances, le gouvernement est à même d'exercer ses compétences en tant qu'elles impliquent la poursuite de la procédure. La section de législation n'a en effet pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération en l'espèce.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à fixer les règles relatives au contrôle des aliments pour animaux effectué par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA).

L'article 2 prescrit que l'introduction d'aliments pour animaux doit faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'AFSCA, et détermine les "points" par lesquels les aliments pour animaux doivent être introduits. L'article 3 détermine quel document doit être délivré par l'AFSCA lorsque des aliments pour animaux ont été introduits mais n'ont pas fait l'objet d'une mise en libre pratique, et dispose que les documents commerciaux doivent contenir une référence à ce document.

.../...

Les articles 4 à 7 règlent les prélèvements d'échantillons pour les contrôles officiels des aliments pour animaux et fixent les conditions relatives à l'analyse de ceux-ci par le laboratoire de l'AFSCA ou par un laboratoire agréé par l'AFSCA.

L'arrêté en projet est destiné à se substituer à l'arrêté royal du 8 novembre 1998 concernant le contrôle officiel des substances destinées à l'alimentation des animaux et prévoit, outre l'abrogation de cet arrêté, également celle de l'arrêté ministériel du 22 février 2001 fixant les mesures de contrôle concernant l'utilisation de certaines protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux (article 8).

4. Les articles 3, § 5, alinéas 2 et 3, *3bis*, alinéa 1^{er}, et 4, § 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, confirmé par la loi du 19 juillet 2001, procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. L'article 6, § *3bis*, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

En l'espèce, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole le 18 octobre 2007 et le rapport de ce groupe de travail a ensuite fait l'objet d'une simple procédure écrite entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'il ressort des courriers du Ministre fédéral de l'Agriculture du 12 novembre 2007 qui figurent dans le dossier communiqué au Conseil d'État.

On notera toutefois que le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions ne prévoit pas une telle procédure. Elle est en revanche prévue par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de celle-ci. Seule une intervention du

.../...

législateur spécial peut dissiper l'incertitude juridique relative au déroulement des différentes procédures de coopération.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Selon le délégué, les articles 2 et 3 ne s'appliqueraient qu'aux contrôles des aliments pour animaux introduits à partir de pays tiers. À cet égard, il a déclaré:

"En ce qui concerne l'article 2 du projet et plus précisément du terme «introduction», il est à comprendre selon la définition de l'article 2 16) du règlement 882/2004 qui renvoie à l'importation de l'article 2 15) du même règlement qui renvoie lui-même à l'article 79 du règlement douanier.

Il est bien clair que cela ne concerne que l'importation de pays tiers.

Voir à ce sujet les considérants 25 à 30 du règlement 882/2004."

Il ressort de ces explications que le champ d'application des articles 2 et 3 du projet devrait se déduire de l'emploi du mot "introduction", défini à l'article 2, alinéa 2, 16), du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

Dès lors que les autres dispositions du projet s'appliquent toutefois tant aux contrôles d'aliments pour animaux issus des échanges intracommunautaires qu'aux contrôles d'aliments pour animaux introduits à partir de pays tiers, comme l'a d'ailleurs confirmé le délégué, il est recommandé, dans un souci de clarté, de préciser explicitement le champ d'application des articles 2 et 3 dans ces dispositions mêmes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Dès lors que l'arrêté royal du 22 février 2001 mentionné au deuxième alinéa du préambule procure un fondement juridique à l'arrêté en projet, il faut mentionner cet arrêté comme premier alinéa du préambule. Il y a lieu dès lors de permuter le premier alinéa et le deuxième alinéa du préambule.

En outre, il convient de mentionner l'intitulé correct de l'arrêté royal du 22 février 2001 (voir l'observation 4).

8. Selon les directives les plus récentes en matière de légistique ¹, il faut rédiger la référence à l'avis du Conseil d'État, figurant dans le préambule, comme suit:

"Vu l'avis 45.625/3 du Conseil d'État, donné le 22 décembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 3

9. Selon le délégué, l'article 3 du projet reproduit l'article 9 de la directive 95/53/CE du Conseil du 25 octobre 1995 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale.

Le document dont il est fait mention à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/53/CE a été établi par la directive 98/68/CE de la Commission du 10 septembre 1998 établissant le document type prévu par l'article 9, paragraphe 1, de la directive 95/53/CE du Conseil et fixant certaines règles en matière de contrôles, à l'entrée dans la Communauté, de produits provenant de pays tiers et destinés à l'alimentation animale.

(1) *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 36.1, formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Bien que la directive 95/53/CE ait été abrogée par l'article 61, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 882/2004 et que le règlement (CE) n° 882/2004 ne semble pas comporter de disposition correspondant à celle de l'article 9 de la directive 95/53/CE², la directive 98/68/CE est encore d'application en vertu de l'article 61, paragraphe 2, et de l'annexe VIII, paragraphe 2, de ce règlement. La réponse à la question de savoir s'il peut s'en déduire qu'il revient aux États membres de prévoir dans leur réglementation interne une disposition identique à l'article 9 de la directive 95/53/CE, et ce en vue de poursuivre l'application de la directive 98/68/CE, dépendra dès lors de la conformité de l'article 3 du projet au règlement (CE) n° 882/2004. Les auteurs du projet devront soumettre l'article 3 à un examen complémentaire sur ce point.

Article 4

10. Selon le délégué, l'article 4 du projet est lié à l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 882/2004 et de la directive 76/371/CEE de la Commission du 1^{er} mars 1976 portant fixation de modes de prélèvement communautaires d'échantillons pour le contrôle officiel des aliments des animaux, encore en vigueur en vertu de l'article 61, paragraphe 2, et de l'annexe VIII, paragraphe 1, e), du même règlement.

Le Conseil d'État doit cependant constater que l'annexe II du projet ne comporte pas de disposition correspondant à celle contenue au 4.1, deuxième phrase, et au 4.2 de l'annexe de la directive 76/371/CEE. Par ailleurs, le membre de phrase "sauf pour les prémélanges", inscrit au 2.A.3 de l'annexe II du projet, ne figure pas au 5.A.3 de l'annexe de la directive 76/371/CEE, pas plus que la rubrique 2.A.3.5 n'a d'équivalent dans l'annexe de cette même directive.

En ce qui concerne ces points, les auteurs du projet devront réexaminer la concordance de l'article 4 du projet avec la directive 76/371/CEE.

⁽²⁾ Le délégué non plus n'a pas pu indiquer de disposition correspondante.

Article 5

11. Selon l'article 5 du projet, le prélèvement d'échantillons pour les contrôles officiels des aliments pour animaux peut s'effectuer valablement en l'absence du détenteur du produit ou de celui qui est réputé responsable pour la conformité du produit aux dispositions réglementaires.

Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas recommandé, dans l'optique d'une bonne administration, de préciser explicitement à l'article 5 que le détenteur d'aliments pour animaux est invité à assister à la prise d'échantillons ³.

Le Conseil est conscient que cette observation est étroitement liée aux conceptions politiques des auteurs du projet. Elle n'a pas pour objet de porter atteinte à la liberté politique du Roi, lequel reste libre d'adopter les règles en projet, mais d'attirer plus particulièrement l'attention sur cet aspect du projet.

Article 6

12. Selon le délégué, l'intention est de permettre à l'intéressé de choisir le laboratoire qui effectue la contre-analyse sur une liste de laboratoires agréés par l'AFSCA ou de laboratoires désignés par l'AFSCA (s'il n'y a pas de laboratoire agréé pouvant effectuer l'analyse requise).

Cette intention n'est pas exprimée dans la dernière phrase de l'article 6. Il y aura lieu dès lors de préciser l'article 6 sur ce point.

⁽³⁾ Voir par exemple l'article 81, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole, selon lequel "le détenteur des produits est invité à assister à la prise d'échantillon [mais] sa présence n'est (...) pas requise pour la validité du prélèvement d'échantillons".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier 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,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME