

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.777/3
VAN 20 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 december 2008 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de auditreferentiesystemen", 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de auditreferentiesystemen bedoeld in artikel 11, §§ 3 en 5, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, aan te wijzen, zodat de betrokken operatoren onderworpen worden aan een vermindering van de heffing bedoeld in artikel 11, § 1, van dit koninklijk besluit.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt, onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 9.1, geboden door artikel 11, §§ 3 en 5, van het voornoemde koninklijk besluit van 10 november 2005 ⁽¹⁾.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Het vaststellen van de bedoelde auditreferentiesystemen is een essentiële voorwaarde is om te kunnen genieten van een vermindering van de heffingen. Het ontwerpbesluit heeft dan ook een weerslag op de ontvangsten.

Het dient derhalve, conform artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, om akkoord aan de Staatssecretaris van Begroting te worden voorgelegd.

Aan dit vormvereiste werd niet voldaan, wat dient te worden verholpen.

⁽¹⁾ Artikel 11 van het hoger voornoemde koninklijk besluit van 10 november 2005 is vervangen bij artikel 235 van de programmawet van 22 december 2008.

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.

Ook aan dit vormvereiste werd niet voldaan, wat dient te worden verholpen.

6. Mocht het ontworpen besluit ten gevolge van het vervullen van de *sub* 4 en 5 bedoelde vormvereisten nog wijzigingen ondergaan, dan moeten de gewijzigde bepalingen opnieuw om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het tweede lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 11, §§ 3 en 5, van het voornoemde koninklijk besluit van 10 november 2005.

8. In de aanhef dient melding te worden gemaakt van de naleving van de in de opmerkingen 4 en 5 vermelde vormvereisten.

Artikel 1

9.1. In artikel 1 worden de auditreferentiesystemen vermeld, bedoeld in artikel 11, § 3, van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

Gevraagd waarom precies die referentiesystemen worden opgenomen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"L'article 11 de l'arrêté royal du 10 - novembre 2005 fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, tel que modifié par la loi-programme du 22 décembre 2008, prévoit dans ses paragraphes 3 et 5 que:
«§ 3 Les diminutions visées au paragraphe 1^{er}, sont également d'application aux opérateurs qui disposent, pour la totalité de l'année précédente, pour l'activité économique principale de l'unité d'établissement, d'un système d'autocontrôle validé, pour autant que toutes les autres activités dans l'unité d'établissement soient couvertes, durant cette même période, par une certification conforme aux référentiels d'audit fixés par le ministre.

[.....]

§ 5. La diminution visée au paragraphe 1^{er} est également d'application, pour l'année 2009, aux opérateurs du secteur de la production primaire qui, pour toutes les activités soumises au contrôle de l'Agence, disposent au 31 décembre 2008, d'une certification conforme aux référentiels d'audit fixés par le ministre.»

Ces dispositions ne prévoyant aucun critère pour la fixation des référentiels d'audit, il n'appartient pas au Ministre de fixer ces critères. Celui-ci doit dès lors se limiter à fixer des référentiels d'audit.

Le BRC et l'IFS sont des cahiers des charges privés rédigés par des associations de grands distributeurs européens. La norme ISO 22000, plus récente, quant à elle, est reconnue au niveau international.

Ces référentiels sont ceux qui sont les plus fréquemment utilisés par les entreprises de la transformation agro-alimentaire en Europe en général et en Belgique en particulier. De plus, ces référentiels ont été rédigés en tenant compte d'exigences internationalement admises visant à assurer la sécurité et la qualité des produits. On peut également noter que les résultats des audits effectués sur la base de ces référentiels sont acceptés par la plupart des grands groupes de distribution qui sont les donneurs d'ordres.

L'Agence considère donc que, si ces référentiels ne sont pas sans défaut, leur utilisation peut dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de guide approuvé par elle, apporter une amélioration au niveau de la sécurité de la chaîne alimentaire. Il n'existe pas de référentiel « belge » comparable en ce qui concerne les garanties apportées au niveau de la sécurité de la chaîne alimentaire.

Au niveau de l'alimentation animale, c'est le cahier des charges rédigé par OVOCOM qui a été retenu. Ce référentiel est d'origine belge et il est très largement utilisé dans le secteur.

Les différents référentiels peuvent être acquis auprès des gestionnaires repris dans l'arrêté, ou via leur site internet. Les gestionnaires sont les propriétaires des référentiels qu'ils ont rédigés et dont ils assurent la diffusion auprès de toutes personnes ou entreprise intéressée. Ils veillent également à faire évoluer les référentiels afin que ceux-ci tiennent compte des progrès techniques et scientifiques en matière de sécurité de la chaîne alimentaire."

9.2. Om conform de rechtsgrond te zijn, dient de minister echter zelf de inhoud te bepalen waaraan de auditreferentiesystemen moeten voldoen.

Deze opmerking kan worden herhaald voor artikel 2 van het ontwerp.

Artikel 2

10. In artikel 2 worden de auditreferentiesystemen vermeld, bedoeld in artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

Gevraagd voor welke heffingen een beroep kan worden gedaan op de hier vastgelegde auditreferentiën, namelijk voor de heffingen vanaf het jaar 2010, en of mogelijks nog een beroep kan worden gedaan op de hier ontworpen regeling voor de heffingen van het jaar 2009, in acht genomen het gegeven dat het jaar 2008 reeds is verstreken, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Sont essentiellement concernées les entreprises de la transformation dans le secteur de l'agro-alimentaire. Ce sont ces entreprises qui pourront bénéficier d'une diminution de leur contribution si elles respectent les référentiels retenus en 2009. Ce sont bien les prélèvements à partir de 2010 qui sont visés, toutefois les entreprises les plus proactives qui auraient respecté ces référentiels en 2008, se verraient également appliquer cette diminution de manière rétroactive pour leur contribution de 2009".

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 45.777/3
DU 20 JANVIER 2009

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 29 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les référentiels d'audit", 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.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend déterminer les référentiels d'audit, visés à l'article 11, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, de sorte que les opérateurs concernés bénéficient d'une diminution de la contribution visée à l'article 11, § 1^{er}, de cet arrêté royal.

3. Sous réserve de l'observation formulée sous le point 9.1, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 11, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal précité du 10 novembre 2005 ⁽¹⁾.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. La fixation des référentiels d'audit visés est une condition essentielle pour pouvoir bénéficier d'une diminution des contributions. Le projet d'arrêté influence, dès lors, les recettes.

En conséquence, celui-ci doit, conformément à l'article 5, 2/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumis à l'accord du Secrétaire d'État au Budget.

Cette formalité n'ayant pas été accomplie, il y a lieu d'y remédier.

⁽¹⁾ L'article 11 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 précité a été remplacé par l'article 235 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

5. Selon l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet.

Cette formalité n'ayant pas non plus été accomplie, il s'impose d'y remédier.

6. Si, à la suite de l'accomplissement des formalités visées sous les points 4 et 5, des modifications doivent encore être apportées à l'arrêté en projet, les dispositions modifiées seront à nouveau soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Au deuxième alinéa du préambule, le fondement juridique pourrait être précisé par une référence à l'article 11, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 précité.

8. Le préambule devra faire mention de l'accomplissement des formalités visées aux observations 4 et 5.

Article 1^{er}

9.1. L'article 1^{er} mentionne les référentiels d'audit visés à l'article 11, § 3, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005.

À la question de savoir pourquoi ce sont précisément ces référentiels qui sont visés, le délégué a donné la réponse suivante:

"L'article 11 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, tel que modifié par la loi-programme du 22 décembre 2008, prévoit dans ses paragraphes 3 et 5 que:
«§ 3 Les diminutions visées au paragraphe 1^{er}, sont également d'application aux opérateurs qui disposent, pour la totalité de l'année précédente, pour l'activité économique principale de l'unité d'établissement, d'un système d'autocontrôle validé, pour autant que toutes les autres activités dans l'unité d'établissement soient couvertes, durant cette même période, par une certification conforme aux référentiels d'audit fixés par le ministre.
[.....]

§ 5. La diminution visée au paragraphe 1^{er} est également d'application, pour l'année 2009, aux opérateurs du secteur de la production primaire qui, pour toutes les activités soumises au contrôle de l'Agence, disposent au 31 décembre 2008, d'une certification conforme aux référentiels d'audit fixés par le ministre.»

Ces dispositions ne prévoyant aucun critère pour la fixation des référentiels d'audit, il n'appartient pas au Ministre de fixer ces critères. Celui-ci doit dès lors se limiter à fixer des référentiels d'audit.

Le BRC et l'IFS sont des cahiers des charges privés rédigés par des associations de grands distributeurs européens. La norme ISO 22000, plus récente, quant à elle, est reconnue au niveau international.

Ces référentiels sont ceux qui sont les plus fréquemment utilisés par les entreprises de la transformation agro-alimentaire en Europe en général et en Belgique en particulier. De plus, ces référentiels ont été rédigés en tenant compte d'exigences internationalement admises visant à assurer la sécurité et la qualité des produits. On peut également noter que les résultats des audits effectués sur la base de ces référentiels sont acceptés par la plupart des grands groupes de distribution qui sont les donneurs d'ordres.

L'Agence considère donc que, si ces référentiels ne sont pas sans défaut, leur utilisation peut dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de guide approuvé par elle, apporter une amélioration au niveau de la sécurité de la chaîne alimentaire. Il n'existe pas de référentiel « belge » comparable en ce qui concerne les garanties apportées au niveau de la sécurité de la chaîne alimentaire.

Au niveau de l'alimentation animale, c'est le cahier des charges rédigé par OVOCOM qui a été retenu. Ce référentiel est d'origine belge et il est très largement utilisé dans le secteur.

Les différents référentiels peuvent être acquis auprès des gestionnaires repris dans l'arrêté, ou via leur site internet. Les gestionnaires sont les propriétaires des référentiels qu'ils ont rédigés et dont ils assurent la diffusion auprès de toutes personnes ou entreprise intéressée. Ils veillent également à faire évoluer les référentiels afin que ceux-ci tiennent compte des progrès techniques et scientifiques en matière de sécurité de la chaîne alimentaire."

9.2. Pour se conformer au fondement juridique, le ministre lui-même devra toutefois définir les éléments essentiels auxquels doivent satisfaire les référentiels d'audit.

Cette observation peut être réitérée pour l'article 2 du projet.

Article 2

10. L'article 2 fait mention de référentiels d'audit visés à l'article 11, § 5, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005.

À la question de savoir pour quelles contributions il peut être recouru aux référentiels d'audit déterminés ici, à savoir pour les contributions à partir de l'année 2010, et s'il peut éventuellement encore être recouru aux dispositions en projet pour les contributions de l'année 2009, compte tenu du fait que l'année 2008 est déjà écoulée, le délégué a répondu ce qui suit:

"Sont essentiellement concernées les entreprises de la transformation dans le secteur de l'agro-alimentaire. Ce sont ces entreprises qui pourront bénéficier d'une diminution de leur contribution si elles respectent les référentiels retenus en 2009. Ce sont bien les prélèvements à partir de 2010 qui sont visés, toutefois les entreprises les plus proactives qui auraient respecté ces référentiels en 2008, se verraient également appliquer cette diminution de manière rétroactive pour leur contribution de 2009".

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