

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.514/1/V
VAN 3 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 8 juli 2010 door de Minister van landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden betreffende de bedrijfsgeassisteerde keuring in pluimveeslachthuizen", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Op basis van artikel 5, lid 6, a), van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, kunnen de lidstaten het personeel van een slachthuis toestaan om bijstand te verlenen bij de officiële controles, door onder toezicht van de officiële dierenarts bepaalde specifieke taken uit te voeren in verband met de productie van vlees van pluimvee en lagomorfen overeenkomstig bijlage I, sectie III, hoofdstuk III, punt A, van de verordening. De lidstaten zorgen ervoor dat het personeel dat die taken uitvoert gekwalificeerd is en overeenkomstig die bepalingen wordt opgeleid, onafhankelijk werkt van het bij de productie ingezette personeel en elke tekortkoming aan de officiële dierenarts meldt.

.../...

Met toepassing van die verordeningsbepaling legt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit de voorwaarden vast betreffende de bedrijfsgeassisteerde keuring in pluimveeslachthuizen (zie de artikelen 1 tot 11 van het ontwerp). De nieuwe regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 6 oktober 2006 tot vaststelling van de voorwaarden betreffende de bedrijfsgeassisteerde keuring in pluimveeslachthuizen, dat wordt opgeheven (artikel 13). De lopende toelatingen worden onder het nieuwe regime gehandhaafd (zie de overgangsregeling in artikel 12).

2. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 3, tweede zin 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. Op basis van die bepaling kan, in afwijking van de bepalingen van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde, bij de keuring van gevogelte, de keurder worden bijgestaan door personeelsleden van het slachthuis, onder de voorwaarden door de Koning bepaald.

VORMVEREISTEN

Uit artikel 8, eerste en tweede lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen volgt dat bij dit Agentschap een wetenschappelijk Comité werkzaam is, dat bestaat uit deskundigen in de materies waarvoor het Agentschap bevoegd is. Dit Comité onderzoekt en adviseert omtrent alle aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Agentschap en die het door het Agentschap gevolgde en te volgen beleid betreffen.

Op grond van het derde lid van dat artikel is het advies van het Comité evenwel verplicht over de wetsontwerpen en de ontwerpen van koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, met uitzondering van de omzetting van Europese richtlijnen.

¹Niet: "tweede lid", zoals ten onrechte in de aanhef van het ontwerp wordt vermeld. Artikel 5, § 3, bestaat immers maar uit één lid.

De omschrijving "koninklijke besluiten betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen" is toegevoegd bij artikel 273 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I). In de memorie bij het betrokken wetsontwerp werd de wijziging als volgt toegelicht:

"Deze afdeling heeft tot doel de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen aan te passen ten einde op eenduidige wijze te verduidelijken dat de verplichting tot raadpleging van het Wetenschappelijk Comité geen betrekking heeft op teksten van administratieve, organisatorische of financiële aard.

Door deze aanpassing wordt de coherentie vergroot inzake de reglementering die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoort.

De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het Wetenschappelijk Comité onnodig overladen wordt met teksten die niet tot de evaluatie en het beheer van risico's in de voedselketen behoren en die van dien aard zijn de kwaliteit van het wetenschappelijk werk aan te tasten en de rechtszekerheid te schaden"².

In dit geval gaat het niet louter om teksten van administratieve, organisatorische of financiële aard betreffende het Agentschap, doch wel degelijk om bepalingen die in verband staan met het beheer van risico's in de voedselketen. Gelet daarop is het advies van het wetenschappelijk Comité van het Agentschap verplicht.

Aan de gemachtigde is daarom gevraagd of dit advies is ingewonnen. Zij antwoordde als volgt:

"Un avis du Comité scientifique portant référence 38-2005 a été rendu le 26/09/2005. [...] Etant donné que les modifications proposées ne remettaient pas en question le contenu fondamental de l'AR, le présent projet n'a pas été soumis une seconde fois à l'avis du Comité scientifique."

Gelet op het feit dat het om advies voorgelegde ontwerp beschouwd moet worden als een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de risico-evaluatie en het risicobeheer in de voedselketen, diende de tekst ter advisering aan het Comité te worden voorgelegd. Het gegeven dat in 2005 een advies is gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot het op te heffen koninklijk besluit van 6 oktober 2006, volstaat derhalve niet.

²Parl. St., Kamer, DOC 51 2760/001, 156.

De tekst van het ontwerp zal daarom alsnog om advies aan het wetenschappelijk Comité voorgelegd dienen te worden. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef kan beter meer specifiek worden verwezen naar artikel 5, lid 6, a), van verordening (EG) nr. 854/2004.

Artikel 8

In de Nederlandse tekst van artikel 8, § 3, vervange men het woord "vergunning" door het woord "toelating".

Artikel 12

In de Nederlandse versie van het koninklijk besluit van 6 oktober 2006 wordt de term "vergunning" gehanteerd (in de Franse tekst: "autorisation"), en niet de term "toelating". In het voorliggende ontwerp wordt wel de term "toelating" gebruikt. Gelet daarop verdient het aanbeveling om ook in de Nederlandse tekst van artikel 12 de term "vergunning" te gebruiken, behoudens waar verwezen wordt naar "een aanvraag tot toelating [...] bedoeld in artikel 4".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.514/1/V
DU 3 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Agriculture , le 8 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions pour l'inspection assistée par l'établissement dans les abattoirs de volailles", a donné l'avis suivant:

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.

*
* *

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

1. Sur le fondement de l'article 5, paragraphe 6, a), du règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, les États membres peuvent autoriser le personnel des abattoirs à participer aux contrôles officiels en l'autorisant à accomplir, sous la direction du vétérinaire officiel, certaines tâches spécifiques liées à la production de viande de volaille et de lagomorphes, conformément à l'annexe I, section III, chapitre III, partie A, du règlement. Les États membres veillent à ce que le personnel exécutant ces tâches soit qualifié et suive une formation conformément à ces dispositions, travaille indépendamment du personnel de production et notifie toute déficience au vétérinaire officiel.

En application de cette disposition réglementaire, le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe les conditions relatives à l'inspection assistée par l'établissement

.../...

dans les abattoirs de volailles (voir les articles 1^{er} à 11 du projet). La nouvelle réglementation remplace l'arrêté royal du 6 octobre 2006 fixant les conditions pour l'inspection assistée par l'établissement dans les abattoirs de volaille, qui est abrogé (article 13). Les autorisations en cours sont maintenues sous le nouveau régime (voir le dispositif transitoire à l'article 12).

2. Le projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 5, § 3, seconde phrase ¹, 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. Sur la base de cette disposition, l'expert peut, par dérogation aux dispositions de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, être assisté, dans le respect des conditions fixées par le Roi, par des membres du personnel de l'abattoir, lors de l'expertise de volailles.

FORMALITÉS

Il résulte de l'article 8, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qu'un comité scientifique, composé d'experts dans les matières relevant de la compétence de l'Agence, est affecté à cette dernière. Toutes ces matières ainsi que celles concernant la politique suivie et à suivre par l'Agence sont soumises à l'examen et à l'avis de ce comité.

Sur le fondement de l'alinéa 3 de cet article, l'avis du comité est toutefois obligatoire sur les projets de loi et les projets d'arrêtés royaux relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire, à l'exception des transpositions de directives européennes.

¹Pas: "alinéa 2" comme il est mentionné erronément dans le préambule du projet. En effet, l'article 5, § 3, ne se compose que d'un seul alinéa.

La notion d'"arrêtés royaux relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire" a été ajoutée par l'article 273 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I). L'exposé des motifs du projet de loi en question commente la modification comme suit:

"Cette section a pour but d'adapter la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire afin de préciser de façon univoque que l'obligation de consultation du comité scientifique ne porte pas sur les textes de nature administrative, organisationnelle ou financière.

Grâce à cette adaptation, la cohérence est améliorée en ce qui concerne la réglementation qui relève de la compétence de l'Agence.

L'urgence est motivée par le fait que le comité scientifique est surchargé inutilement par des textes ne relevant pas de l'évaluation et de la gestion des risques dans la chaîne alimentaire et qui sont de nature à affecter la qualité du travail scientifique et à nuire à la sécurité juridique"².

En l'espèce, il ne s'agit pas uniquement de textes de nature administrative, organisationnelle ou financière relatifs à l'Agence, mais bien de dispositions concernant la gestion des risques dans la chaîne alimentaire. Par conséquent, l'avis du comité scientifique de l'Agence est obligatoire.

C'est pourquoi il a été demandé au délégué si cet avis avait été recueilli. Il a donné la réponse suivante:

"Un avis du Comité scientifique portant référence 38-2005 a été rendu le 26/09/2005. [...] Étant donné que les modifications proposées ne remettaient pas en question le contenu fondamental de l'AR, le présent projet n'a pas été soumis une seconde fois à l'avis du Comité scientifique."

Compte tenu du fait que le projet soumis pour avis doit être considéré comme un projet d'arrêté royal relatif à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire, le texte devait être soumis à l'avis du comité. Dès lors, la circonstance qu'un avis avait été donné en 2005 sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 6 octobre 2006 dont l'abrogation est envisagée, ne suffit pas.

²*Doc. parl. Chambre*, DOC 51 2760/001, p. 156.

Le texte du projet devra dès lors encore être soumis à l'avis du comité scientifique. Dans l'hypothèse où le texte soumis au Conseil d'État subirait encore des modifications consécutivement à l'avis précité, les dispositions modifiées devront à nouveau être examinées par la section de législation conformément aux prescriptions de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Au premier alinéa du préambule, mieux vaudrait faire plus spécifiquement référence à l'article 5, paragraphe 6, a), du règlement (CE) n/ 854/2004.

Article 8

Dans le texte néerlandais de l'article 8, § 3, on remplacera le mot "vergunning" par le mot "toelating".

Article 12

La version néerlandaise de l'arrêté royal du 6 octobre 2006 emploie le terme "vergunning" (dans le texte français: "autorisation") et pas le terme "toelating". En revanche, le projet à l'examen emploie le terme "toelating". Il est dès lors recommandé d'utiliser également le terme "vergunning" dans le texte néerlandais de l'article 12 sauf quand il fait référence à "een aanvraag tot toelating [...] bedoeld in artikel 4".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	conseillers d'État,
	S. DE TAEYE,	
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME