

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.532/1/V
3 AUGUSTUS 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 13 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 wijziging van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 betreffende de handel in slachtvlees en houdende reglementering van de keuring der hier te lande geslachte dieren en het koninklijk besluit van 22 december 2005 tot vaststelling van aanvullende maatregelen voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong", 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. Ingevolge beschikking 2009/719/EG van de Commissie van 28 september 2009 tot machtiging van bepaalde lidstaten om hun jaarlijkse programma voor toezicht op BSE te herzien, strekt het om advies voorliggende ontwerp ertoe de voorschriften in verband met de snelle test op boviene spongiforme encephalopathie (BSE), uitgevoerd bij de keuring van runderen, te wijzigen (zie de artikelen 1 tot 4 van het ontwerp). Tegelijk worden de voorschriften in verband met aanvullende laboratoriumonderzoeken opgenomen in artikel 21^{ter} (en bijlage III) van het koninklijk besluit van 9 maart 1953 betreffende de handel in slachtvlees en houdende reglementering van de keuring der hier te lande geslachte dieren opgeheven (artikelen 5 en 6).

.../...

2. De artikelen 3, tweede lid, 13, eerste en tweede lid, en 14 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel bieden rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen.

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 ⁽¹⁾ 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.

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⁾.

⁽¹⁾ Krachtens artikel 5 van de wet van 5 september 1952 wordt de keuring verricht door dierenartsen, personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

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

In dit geval gaat het niet louter om teksten van administratieve, organisatorische of financiële aard in verband met 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.

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

Artikel 2

Zoals de gemachtigde heeft verduidelijkt, geldt het bepaalde in 2/ van de ontworpen paragraaf 1/1 van artikel 8 van het koninklijk besluit van 22 december 2005 (zie artikel 2, 1/, van het ontwerp) reeds op grond van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathiën. De gemachtigde verklaarde wat volgt:

"Beschikking 2009/719/EG heeft enkel betrekking op de toelating aan lidstaten om voor de uitvoering van de BSE-sneltesten af te wijken van de basisregel uit VO 999/2001, dus op de bepalingen uit punt 1/. Deze bepalingen worden opgenomen in het KB om ze kunnen toe te passen in het Belgisch recht (de Beschikking geeft toelating aan lidstaten, maar houdt geen verplichting in voor Lidstaten).

De bepalingen in punt 2/ is de basisregel uit de VO die geldt voor alle andere landen die niet zijn vermeld in de Beschikking 2009/719/EG. Alhoewel deze bepaling al in de VO staat, geven wij er de voorkeur aan om ze te herhalen in het KB (volgens de legistiek niet helemaal correct misschien). Het is immers de bedoeling om zoveel mogelijk bepalingen te groeperen in één tekst omwille van de duidelijkheid naar de operatoren toe.

Nadeel van het eventueel schrappen van punt 2/ is dan ook dat op die manier de wettelijke vastlegging van de procedure van de BSE-testen versnipperd wordt en niet meer duidelijk is voor de gebruikers (slachthuisuitbaters die de runderen aanbieden, staalnemers FAVV ed.) op het terrein".

.../...

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van Europese regels in dit koninklijk besluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zo zou bijvoorbeeld van het einde van de ontworpen bepaling onder artikel 2, 1/, van het ontwerp kunnen worden geschreven: "... uitgevoerd bij de keuring van runderen die geboren zijn in één van de lidstaten van de EU vermeld in bijlage VI en geslacht zijn op een leeftijd ouder dan 48 maanden of die, overeenkomstig artikel ... van verordening (EG) nr. 999/2001 ... , geboren zijn in een ander land en geslacht zijn op een leeftijd ouder dan 30 maanden of een noodslachting buiten het slachthuis hebben ondergaan op een leeftijd ouder dan 24 maanden".

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. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.532/1/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 13 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 9 mars 1953 concernant le commerce des viandes de boucherie et réglementant l'expertise des animaux abattus à l'intérieur du pays et l'arrêté royal du 22 décembre 2005 fixant des mesures complémentaires pour l'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine", 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. Le projet soumis pour avis, qui fait suite à la décision 2009/719/CE de la Commission du 28 septembre 2009 autorisant certains États membres à réviser leur programme annuel de surveillance de l'ESB, a pour objet de modifier les règles relatives au test rapide pour l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) effectué lors de l'expertise des bovins (voir les articles 1^{er} à 4 du projet). Par ailleurs, il abroge les prescriptions relatives aux examens de laboratoire complémentaires inscrites à l'article 21^{ter} (et à l'annexe III) de l'arrêté royal du 9 mars 1953 concernant le commerce des viandes de boucherie et réglementant l'expertise des animaux abattus à l'intérieur du pays (articles 5 et 6).

.../...

2. Les articles 3, alinéa 2, 13, alinéas 1^{er} et 2, et 14 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes procurent un fondement juridique aux dispositions en projet.

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 attaché à cette Agence. Ce comité examine et donne des avis sur toutes les matières relevant de la compétence de l'Agence ⁽¹⁾ et relatives à la politique suivie et à suivre par l'Agence.

Sur le fondement de l'alinéa 3 de cet article, l'avis du comité est toutefois obligatoire pour 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.

L'article 273 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) a ajouté les mots "arrêtés royaux relatifs à l'évaluation et à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire". L'exposé des motifs du projet de loi a commenté cette 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 simplement de textes de nature administrative, organisationnelle ou financière relatifs à l'Agence, mais bien de dispositions qui se

⁽¹⁾ En vertu de l'article 5 de la loi du 5 septembre 1952, l'expertise est effectuée par des médecins vétérinaires membres du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire.

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

rattachent à la gestion des risques dans la chaîne alimentaire. L'avis du comité scientifique de l'Agence est dès lors obligatoire.

En conséquence, le texte du projet devra encore être soumis pour avis au comité scientifique. Si le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications à la suite de l'avis précité, il y aurait lieu, conformément à la règle prévue par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, de soumettre les dispositions modifiées à la section de législation pour un nouvel examen.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

Comme l'a précisé le délégué, le 2/ du paragraphe 1/1 en projet de l'article 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 (voir l'article 2, 1/, du projet) s'applique déjà en vertu du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles. Le délégué a déclaré ce qui suit:

"Beschikking 2009/719/EG heeft enkel betrekking op de toelating aan lidstaten om voor de uitvoering van de BSE-sneltesten af te wijken van de basisregel uit VO 999/2001, dus op de bepalingen uit punt 1/. Deze bepalingen worden opgenomen in het KB om ze kunnen toe te passen in het Belgisch recht (de Beschikking geeft toelating aan lidstaten, maar houdt geen verplichting in voor Lidstaten).

De bepalingen in punt 2/ is de basisregel uit de VO die geldt voor alle andere landen die niet zijn vermeld in de Beschikking 2009/719/EG. Alhoewel deze bepaling al in de VO staat, geven wij er de voorkeur aan om ze te herhalen in het KB (volgens de legistiek niet helemaal correct misschien). Het is immers de bedoeling om zoveel mogelijk bepalingen te groeperen in één tekst omwille van de duidelijkheid naar de operatoren toe.

Nadeel van het eventueel schrappen van punt 2/ is dan ook dat op die manier de wettelijke vastlegging van de procedure van de BSE-testen versnipperd wordt en niet meer duidelijk is voor de gebruikers (slachthuisuitbaters die de runderen aanbieden, staalnemers FAVV ed.) op het terrein".

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription

.../...

énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de règles européennes dans le présent arrêté royal ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite au règlement concerné, afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable ⁽³⁾.

⁽³⁾ Ainsi, par exemple, on pourrait écrire à la fin de la disposition en projet sous l'article 2, 1/, du projet : "... effectué lors de l'expertise de bovins qui sont nés dans un des États membres de l'EU mentionnés à l'annexe VI et sont abattus après l'âge de 48 mois ou qui, conformément à l'article ... du règlement (CE) n° 999/2001 ..., sont nés dans un autre pays et sont abattus après l'âge de 30 mois ou ont subi un abattage d'urgence en dehors de l'abattoir après l'âge de 24 mois".

La chambre était composée de

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME