

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.653/1/V
VAN 17 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 augustus 2010 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 sanitaire voorwaarden voor de productie, het verzamelen, de opslag, het inplanten, de nationale handel, het intracommunautair handelsverkeer en de invoer van embryo's van als huisdier gehouden runderen", 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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de omzetting in het interne recht van richtlijn 89/556/EEG van de Raad van 25 september 1989 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in embryo's van als huisdier gehouden runderen en de invoer daarvan uit derde landen (hierna: de richtlijn). Het ontwerp komt in de plaats van een vorige omzetting van deze richtlijn, met name het koninklijk besluit van 23 januari 1992 betreffende de sanitaire voorwaarden voor het verzamelen en overplanten van embryo's van runderen, dat bij artikel 18 van het ontworpen besluit wordt opgeheven.

Het ontwerp stelt regels vast inzake het nationale en intracommunautaire handelsverkeer, alsook de invoer uit derde landen van embryo's van als huisdier gehouden runderen. Het produceren, verzamelen, behandelen, opslaan en in de handel brengen van embryo's wordt in principe voorbehouden aan door het Federaal Agentschap voor de

.../...

Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) erkende embryo-productieteams of embryoteams (artikel 4). Het ontwerp bepaalt een aantal erkenningsvoorwaarden en voorschriften met betrekking tot de productie en het verzamelen en behandelen van embryo's (artikelen 5 tot 12). Tevens bevat het voorschriften met betrekking tot de verzending van embryo's naar andere lidstaten (artikel 13) en de invoer van embryo's uit andere lidstaten en uit derde landen (artikel 15), alsook bepalingen met betrekking tot de controle op de naleving van de erkenningsvoorwaarden (artikel 14) en de opsporing, vaststelling en bestraffing van overtredingen van de ontworpen regeling (artikel 16).

Het ontwerp voorziet op twee punten in de wijziging van bijlage II bij 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 (artikel 17).

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 15, 1/ en 2/, 16, tweede lid, en 18*bis*, eerste lid, van de diergezondheidswet van 24 maart 1987.

Overeenkomstig artikel 15, 1/ en 2/, van deze wet kan de Koning de voorwaarden vaststellen waaraan onder meer dierlijke producten moeten voldoen om onder meer te worden verworven, in bezit gehouden, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd en kan Hij de invoer, uitvoer of doorvoer ervan verbieden en reglementeren. Naar luid van artikel 16, tweede lid, van dezelfde wet kan de Koning de voorwaarden bepalen waaraan de instellingen en bedrijven moeten voldoen die gespecialiseerd zijn in de sectoren van de kunstmatige inseminatie of van de embryotransfer. Overeenkomstig artikel 18*bis*, eerste lid, van dezelfde wet kan de Koning de voorwaarden bepalen waaraan houders, vervoerders, handelaars, bewerkers en verwerkers van onder meer dierlijke producten moeten voldoen met het oog op het voorkomen en bestrijden van dierenziekten.

4.2. Aangezien de erkenning van de embryo-productieteams en van de embryoteams blijkens artikel 4, § 1, van het ontwerp gebeurt door het Agentschap en niet door de minister bevoegd voor de Volksgezondheid, vinden de bepalingen van het ontwerp die erkenningsvoorwaarden vaststellen voor de embryo-productieteams en de embryoteams, rechtsgrond in artikel 3*bis*, 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⁾, en niet in artikel 15, 3/ en 4/, van de voormelde wet.

Overeenkomstig artikel 3bis, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit kan de Koning de voorwaarden en modaliteiten bepalen met betrekking tot onder meer de erkenning door het Agentschap voor de uitoefening van activiteiten die vallen onder zijn controlebevoegdheid.

4.3. In de mate dat het ontworpen besluit opdrachten toekent aan het Agentschap die gerekend kunnen worden tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, wordt, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), uitvoering gegeven aan de genoemde wetsbepalingen, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5.1. Net als het koninklijk besluit van 23 januari 1992 ⁽²⁾ dat het vervangt, volgt het ontwerp niet de structuur van de richtlijn en herneemt het niet volledig de terminologie van deze richtlijn. Soms wijken de bewoordingen van de omzettingstekst af van die van de richtlijn, soms worden de richtlijnbepalingen gefragmenteerd en in een heel andere volgorde omgezet ⁽³⁾. Uit een vergelijking van de ontworpen bepalingen met

⁽¹⁾ Dit besluit werd bekrachtigd en gewijzigd bij de wet van 19 juli 2001 tot bekrachtiging en wijziging 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 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

⁽²⁾ Dit koninklijk besluit werd niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State, aangezien een beroep werd gedaan op de hoogdringendheid.

⁽³⁾ Zo bijvoorbeeld artikel 7 van het ontwerp, dat op verscheidene punten werd aangepast in vergelijking met bijlage A, hoofdstuk I, g), van de richtlijn.

de richtlijnbepalings, aan de hand van de door de gemachtigde meegedeelde omzettingstabellen, blijkt bovendien dat sommige richtlijnbepalings niet werden omgezet in het ontwerp, zonder dat wordt uiteengezet waarom dat niet is gebeurd ⁽⁴⁾. Ten slotte blijkt het ontwerp op enkele punten af te wijken van de richtlijn ⁽⁵⁾.

De gemachtigde stelde hieromtrent het volgende:

"De structuur van het KB is historisch gegroeid. Wellicht hebben de structuur van het KB rundersperma van 6 november 2006 en van het huidige KB van 1992 meegespeeld."

5.2. Het feit dat, overeenkomstig artikel 288 van het EU-werkingsverdrag, een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten wordt vorm en middelen te kiezen, neemt niet weg dat de interne omzettingsteksten inhoudelijk precies dezelfde draagwijdte moeten hebben als de om te zetten richtlijnbepalings ⁽⁶⁾. Zelfs een kleine inhoudelijke afwijking heeft tot gevolg dat de richtlijn niet volkomen is omgezet, hetgeen de aansprakelijkheid van de Belgische Staat ten aanzien van de Europese Unie en desgevallend ten aanzien van benadeelde particulieren in het gedrang kan brengen.

Het feit dat bestaande interne rechtsnormen volgens een andere logica zijn opgebouwd dan de richtlijn, stelt een lidstaat niet vrij van de verplichting om de richtlijn correct om te zetten. Ook indien nieuwe richtlijnbepalings ten dele zouden overlappen met reeds bestaande interne rechtsregels, vloeit daaruit nog niet noodzakelijk voort dat de bestaande interne rechtsregels de structuur van de omzettingstekst moeten bepalen. De omzetting van de richtlijn dient veeleer te worden aangegrepen als een geschikte

⁽⁴⁾ Artikel 6, lid 2, c) van de richtlijn blijkt niet uitdrukkelijk te zijn omgezet. Artikel 9, lid 1 van de richtlijn wordt slechts ten dele omgezet door artikel 15, d), van het ontwerp.

⁽⁵⁾ Zo sluit artikel 3 van het toepassingsgebied van het ontwerp embryo's uit die geproduceerd of gewonnen (lees: verzameld) zijn voor diagnose-, onderzoeks- en onderwijsdoeleinden. Deze uitzondering komt niet voor in artikel 1.2, of in enige andere bepaling van de richtlijn.

⁽⁶⁾ Onverminderd de richtlijnbepalings die wegens hun aard niet moeten worden omgezet, de facultatieve richtlijnbepalings waarvoor de lidstaten zelf kiezen of zij ze al dan niet omzetten en de richtlijnbepalings die de lidstaten enige beleidsruimte laten omtrent te maken beleidskeuzen.

gelegenheid om de bestaande interne rechtsregels te herzien en af te stemmen op de nieuwe Europeesrechtelijke regeling, mede gelet op het belang van de harmonisatie van de rechtsregels in de Europese Unie die door de richtlijn wordt nagestreefd. Ook de omstandigheid dat de interne rechtsregel een ruimere draagwijdte heeft dan de richtlijn, zoals hier het geval is, doet hieraan geen afbreuk.

De ondoorzichtige en gedeeltelijk lacunaire wijze van omzetting van de richtlijn, zoals die in het ontwerp kan worden vastgesteld, bemoeilijkt tevens in beduidende mate de controle door de Raad van State, die in het kader van zijn onderzoek van de overeenstemming van het ontwerp met de hogere rechtsnormen ook moet nagaan of de richtlijn correct is omgezet. De mededeling van omzettingstabellen door de gemachtigde verandert hier weinig aan, aangezien deze tabellen enkel de indruk bevestigen dat de richtlijn niet op volkomen wijze is omgezet.

Deze wijze van omzetting maakt het ten slotte ook voor de rechtzoekenden en voor de Europese Commissie onnodig moeilijk om na te gaan of de richtlijn correct is omgezet.

5.3. De stellers van het ontwerp zouden er om de zo-even geschetste redenen goed aan doen om, nu zij toch gekozen hebben voor een vervanging van de bestaande omzettingstekst (zijnde het koninklijk besluit van 23 januari 1992), zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de structuur en de bewoordingen van de richtlijn en het ontwerp vanuit dat oogpunt grondig te herzien.

6.1. Volgens de door de gemachtigde bezorgde omzettingstabellen zouden de artikelen 7 en 8, lid 2, van de richtlijn zijn omgezet door de beschikking 2006/168/EG van 4 januari 2006 tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften en de voorschriften inzake veterinaire certificering voor de invoer van runderembryo's in de Gemeenschap en tot intrekking van beschikking 2005/217/EG. Deze beschikking wordt ook vermeld in de aanhef van het ontwerp. Zij vindt haar rechtsgrond in de artikelen 7, lid 1, en 9, lid 1, eerste alinea, b), van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 18 van de richtlijn, dat op zijn beurt verwijst naar de artikelen 5 en 7 van het besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

.../...

De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

"zowel een Verordening als een Besluit zijn verbindend in al hun onderdelen. Een besluit dat gericht is tot een bepaald aantal lidstaten is alleen verbindend voor die lidstaten. Soms vraagt zowel een Verordening als een Besluit verdere uitvoering door de lidstaten. In de beschikking van 4 januari 2006 lees ik, tenzij ik mij vergis, geen enkele bepaling die verdere uitvoering of omzetting vraagt. De beschikking wordt ook alleen vermeld in de aanhef omdat in de tekst wordt verwezen naar de bijlage V voor het gezondheidscertificaat".

Naast beschikking 2006/168/EG is er ook beschikking 2008/155/EG van 14 februari 2008 tot vaststelling van een lijst van embryoteams en embryoproductieteams in derde landen, die zijn erkend voor de invoer van runderembryo's in de Gemeenschap. De laatstgenoemde beschikking vindt haar rechtsgrond in artikel 8, lid 1, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 18 van de richtlijn, dat op zijn beurt verwijst naar de artikelen 5 en 7 van het voornoemde besluit 1999/468/EG.

6.2. Artikel 249, vierde lid, van het EG-verdrag bepaalde dat een beschikking verbindend is in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Thans bepaalt artikel 288, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat een besluit (zijnde de rechtsopvolger van de beschikking) verbindend is in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het besluit alleen voor hen verbindend.

Naar luid van haar artikel 7 is beschikking 2006/168/EG gericht tot de lidstaten. De beschikking bevat evenwel rechtsvoorschriften die gevolgen hebben voor particulieren die runderembryo's willen invoeren in een lidstaat. Opdat deze rechtsvoorschriften ten aanzien van deze particulieren afdwingbaar zouden zijn, is vereist dat ze worden omgezet in interne rechtsregels ⁽⁷⁾. Het feit dat de beschikking niet in een uiterste termijn voor de omzetting voorziet, doet hieraan geen afbreuk. Aldus worden alle rechtsvoorschriften met betrekking tot de aangelegenheid die de richtlijn regelt in een interne omzettingstekst opgenomen, of ze nu in de richtlijn zelf voorkomen, dan wel in een besluit ter uitvoering van die richtlijn. De omzetting van deze beschikking komt bijgevolg ook ten goede aan de doorzichtigheid van de regeling voor de rechtzoekenden.

⁽⁷⁾ H.v.J., C-80/06, Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi, 7 juni 2007, *Jur.* 2007, I-4473, met de conclusie van advocaat-generaal V. Trstenjak.

Anders is het voor beschikking 2008/155/EG, die geen rechtsvoorschriften bevat, maar enkel een lijst van embryoteams en embryoproductieteams van derde landen, die in deze beschikking door de Europese Commissie zijn erkend voor de invoer van runderembryo's in de Gemeenschappen. Het gaat met andere woorden niet om rechtsvoorschriften, maar om individuele uitvoeringsbeslissingen van de Commissie. Deze beschikking moet bijgevolg niet worden omgezet ⁽⁸⁾, evenmin als artikel 8, lid 2, van de richtlijn, dat enkel rechtsgrond biedt voor deze beschikking zonder dat het bijkomende om te zetten rechtsvoorschriften bevat.

7. Sommige van de verplichtingen in de richtlijn ten aanzien van embryoteams en embryoproductieteams zijn formeel als erkenningsvoorwaarden omgezet, met name in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp. Ook de artikelen 7 tot 9 van het ontwerp blijken erkenningsvoorwaarden te zijn, gelet op de verwijzingen in de artikelen 5 en 6. Voor de artikelen 10 tot 12 van het ontwerp is niet duidelijk of het ook erkenningsvoorwaarden betreft.

Aangezien het niet-naleven van erkenningsvoorwaarden gesanctioneerd kan worden door het intrekken van de erkenning, onverminderd de eventuele toepasselijkheid van de strafrechtelijke sancties waaraan artikel 16 van het ontwerp refereert, is het in het belang van de rechtszekerheid voor de embryoteams en embryoproductieteams om in het ontwerp te verduidelijken welke verplichtingen tevens erkenningsvoorwaarden zijn en welke niet.

8. Gelet op de voorgaande algemene opmerkingen dient het ontwerp grondig te worden herzien en is het niet gereed om verder te worden onderzocht. De Raad van State kan eerst advies geven over het ontwerp aan de hand van een aangepaste, opnieuw aan hem voor te leggen versie.

⁽⁸⁾ De verwijzing in artikel 15, a), van het ontwerp moet wel worden aangevuld met een verwijzing naar deze beschikking.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.653/1/V
DU 17 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 2 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions sanitaires pour la production, la collecte, le stockage, la mise en place, le commerce national, les échanges intracommunautaires et l'importation d'embryons d'animaux domestiques de l'espèce bovine", 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.

*

* *

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet la transposition en droit interne de la directive 89/556/CEE du Conseil du 25 septembre 1989 fixant les conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance des pays tiers d'embryons d'animaux domestiques de l'espèce bovine (ci-après: la directive). Le projet se substitue à une transposition antérieure de cette directive, à savoir l'arrêté royal du 23 janvier 1992 relatif aux conditions sanitaires de la collecte et du transfert des embryons de l'espèce bovine, qui est abrogé par l'article 18 de l'arrêté en projet.

Le projet fixe des règles concernant le commerce national et les échanges intracommunautaires ainsi que les importations en provenance de pays tiers d'embryons d'animaux domestiques de l'espèce bovine. La production, la collecte, le traitement, le stockage et la commercialisation d'embryons sont en principe réservés à des équipes de production d'embryons ou des équipes de collecte d'embryons agréées par l'Agence

.../...

Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (ci-après: l'Agence) (article 4). Le projet fixe en outre un certain nombre de conditions d'agrément concernant la production, la collecte et le traitement des embryons (articles 5 à 12). Il contient en outre des règles concernant l'expédition d'embryons vers d'autres États membres (article 13) et l'importation d'embryons en provenance d'autres États membres et de pays tiers (article 15), ainsi que des dispositions concernant le contrôle du respect des conditions d'agrément (article 14) et la recherche, la constatation et la répression des infractions à la réglementation en projet (article 16).

Le projet prévoit de modifier sur deux points l'annexe II de 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 (article 17).

4.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 15, 1/ et 2/, 16, alinéa 2, et 18bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

Conformément à l'article 15, 1/ et 2/, de cette loi, le Roi peut fixer les conditions auxquelles les produits animaux, notamment, doivent satisfaire, entre autres pour être acquis, détenus, importés, exportés ou traités en transit et Il peut en interdire et réglementer l'importation, l'exportation ou le transit. Selon l'article 16, alinéa 2, de la même loi, le Roi peut fixer les conditions auxquelles doivent répondre les institutions et exploitations spécialisées dans les secteurs de l'insémination artificielle ou du transfert d'embryons. Conformément à l'article 18bis, alinéa 1^{er}, de la même loi, le Roi peut déterminer les conditions auxquelles des détenteurs, des transporteurs, des commerçants, des travailleurs et des transformateurs de produits animaux, entre autres, doivent satisfaire en vue de prévenir et de lutter contre les maladies des animaux.

4.2. Dès lors que, selon l'article 4, § 1^{er}, du projet, les équipes de production d'embryons et les équipes de collecte d'embryons sont agréées par l'Agence et non par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions, les dispositions du projet fixant les conditions d'agrément de ces équipes trouvent leur fondement juridique dans l'article 3bis, 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⁾, et non dans l'article 15, 3/ et 4/, de la loi précitée.

Conformément à l'article 3bis, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité, le Roi peut déterminer entre autres les conditions et modalités de l'agrément par l'Agence pour l'exercice d'activités qui relèvent de sa compétence de contrôle.

4.3. Dans la mesure où l'arrêté en projet confie à l'Agence des missions qui peuvent être comptées parmi les matières visées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, il pourvoit à l'exécution des dispositions légales précitées, combinées avec l'article 5, alinéa 2, de cette même loi, en vertu du pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution).

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5.1. Tout comme l'arrêté royal du 23 janvier 1992 ⁽²⁾ auquel il se substitue, le projet n'adopte pas la structure de la directive et n'emprunte pas intégralement sa terminologie. Tantôt les termes de la transposition s'écartent de ceux utilisés dans la directive, tantôt les dispositions de la directive sont fragmentées et transposées dans un

⁽¹⁾ Cet arrêté a été confirmé et modifié par la loi du 19 juillet 2001 portant confirmation et modification 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 et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

⁽²⁾ Cet arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, l'urgence ayant été invoquée.

ordre complètement différent ⁽³⁾. Il ressort en outre de la comparaison des dispositions en projet avec les dispositions de la directive, sur la base des tableaux de transposition transmis par le délégué, que certaines dispositions de la directive n'ont pas été transposées dans le projet, sans qu'on en trouve d'explication ⁽⁴⁾. Enfin, le projet s'avère s'écarter de la directive sur certains points ⁽⁵⁾.

Le délégué a précisé à cet égard:

"De structuur van het KB is historisch gegroeid. Wellicht hebben de structuur van het KB rundersperma van 6 november 2006 en van het huidige KB van 1992 meegespeeld."

5.2. Le fait que, conformément à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens, ne change rien au fait que les textes de transposition interne doivent avoir précisément la même portée que les dispositions de la directive à transposer ⁽⁶⁾. Même une dérogation minime sur le fond conduit à une transposition imparfaite de la directive, ce qui peut engager la responsabilité de l'État belge à l'égard de l'Union européenne et, le cas échéant, à l'égard de particuliers lésés.

⁽³⁾ Voir, par exemple, l'article 7 du projet qui a été adapté à divers égards par rapport à l'annexe A, chapitre I, g), de la directive.

⁽⁴⁾ L'article 6, paragraphe 2, c), de la directive, ne paraît pas avoir été expressément transposé. L'article 9, paragraphe 1, de la directive n'est que partiellement transposé par l'article 15, d), du projet.

⁽⁵⁾ Ainsi, l'article 3 exclut du champ d'application du projet les embryons produits ou collectés à des fins de diagnostic, de recherche ou d'enseignement. Cette exception n'apparaît pas dans l'article 1.2 ni dans aucune autre disposition de la directive.

⁽⁶⁾ Sans préjudice des dispositions de directives qui, par nature, ne doivent pas être transposées, des dispositions facultatives de directives que les États membres choisissent eux-mêmes de transposer ou non et des dispositions de directives qui laissent aux États membres une certaine latitude quant aux choix d'opportunité à opérer.

Le fait que des normes internes existantes obéissent à une autre logique que la directive ne dispense pas l'État membre de l'obligation de transposer cette directive correctement. À supposer même que de nouvelles dispositions de la directive fassent partiellement double emploi avec des normes internes existantes, il n'en résulte pas pour autant que ces normes doivent déterminer la structure du texte de transposition. La transposition de la directive est plutôt une occasion à mettre à profit pour remanier les normes existantes et les aligner sur les nouvelles règles du droit européen, vu notamment l'importance de l'harmonisation des normes juridiques dans l'Union européenne que la directive s'est fixé pour objectif. Même la circonstance que la norme interne aurait une portée plus large que la directive, comme c'est le cas en l'espèce, n'y change rien.

La manière obscure et partiellement lacunaire de transposer la directive comme on peut le constater dans le projet, complique significativement le contrôle exercé par le Conseil d'État qui, quand il examine si le projet est conforme aux normes supérieures, doit également vérifier si la directive a été transposée correctement. Peu importe que le délégué ait transmis des tables de transposition, ces tables renforçant uniquement l'idée que la directive n'a pas été adéquatement transposée.

Cette manière de procéder confronte enfin inutilement les justiciables et la Commission européenne à des difficultés afin de vérifier si la directive a été correctement transposée.

5.3. Pour les motifs exposés ci-dessus et dès lors qu'ils ont néanmoins choisi de remplacer la transposition existante (à savoir l'arrêté royal du 23 janvier 1992), les auteurs du projet seraient bien avisés de l'aligner le plus étroitement possible sur la structure et la terminologie de la directive et de le soumettre à un profond remaniement dans cette perspective.

6.1. Selon les tables de transposition transmises par le délégué, les articles 7 et 8, paragraphe 2, de la directive auraient été transposés par la décision 2006/168/CE du 4 janvier 2006 établissant les conditions de police sanitaire et la certification vétérinaire relatives à l'importation dans la Communauté d'embryons de bovin et abrogeant la décision 2005/217/CE. Cette décision est également mentionnée dans le préambule du projet. Elle trouve son fondement juridique dans les articles 7, paragraphe 1, et 9,

.../...

paragraphe 1, premier alinéa, b), de la directive, combinés avec l'article 18 de la directive qui, à son tour, se réfère aux articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit:

"zowel een Verordening als een Besluit zijn verbindend in al hun onderdelen. Een besluit dat gericht is tot een bepaald aantal lidstaten is alleen verbindend voor die lidstaten. Soms vraagt zowel een Verordening als een Besluit verdere uitvoering door de lidstaten. In de beschikking van 4 januari 2006 lees ik, tenzij ik mij vergis, geen enkele bepaling die verdere uitvoering of omzetting vraagt. De beschikking wordt ook alleen vermeld in de aanhef omdat in de tekst wordt verwezen naar de bijlage V voor het gezondheidscertificaat".

Outre la décision 2006/168/CE, il y a également la décision 2008/155/CE du 14 février 2008 établissant une liste d'équipes de collecte et de production d'embryons dans des pays tiers agréés pour l'importation d'embryons de bovins dans la Communauté. Cette dernière décision trouve son fondement juridique dans l'article 8, paragraphe 1, de la directive, combiné avec l'article 18 de la directive, qui à son tour vise les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE précitée.

6.2. L'article 249, paragraphe 4, du Traité CE disposait que la décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Actuellement, l'article 288, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que la décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Selon son article 7, la décision 2006/168/CE est destinée aux États membres. Cette décision contient toutefois des normes juridiques qui produisent des effets à l'égard des particuliers qui souhaitent importer des embryons de bovins dans un État membre. Pour que ces normes puissent avoir effet obligatoire à l'égard de ces particuliers, elles doivent être transposées en droit interne⁽⁷⁾. Le fait que la décision ne prévoit pas de date limite pour la transposition n'y change rien. Toutes les normes juridiques concernant la matière régie par la directive doivent par conséquent figurer dans un texte de

⁽⁷⁾ C.J.C.E., C-80/06, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi*, 7 juin 2007, *Rec.* 2007, I-4473, concl. av. gén. V. Trstenjak.

transposition interne, qu'elles soient contenues dans la directive proprement dite ou dans un arrêté d'exécution de cette directive. Dès lors, la transposition de cette décision rend également la réglementation plus transparente pour les justiciables.

Il en va autrement en ce qui concerne la décision 2008/155/CE qui ne contient pas de normes juridiques, mais uniquement une liste des équipes de collecte et de production d'embryons dans des pays tiers, agréées dans cette décision par la Commission européenne, pour les importations d'embryons de bovins dans la Communauté. Autrement dit, il ne s'agit pas de normes juridiques mais de décisions d'exécution individuelles de la Commission. Cette décision ne doit donc pas être transposée ⁽⁸⁾, pas plus que l'article 8, paragraphe 2, de la directive, qui procure uniquement un fondement juridique à cette décision, sans contenir de normes juridiques supplémentaires à transposer.

7. Certaines des obligations que la directive impose aux équipes de collecte et aux équipes de production d'embryons ont été transposées formellement comme conditions d'agrément, à savoir dans les articles 5 et 6 du projet. Les articles 7 à 9 du projet s'avèrent également être des conditions d'agrément, vu les références figurant dans les articles 5 et 6. Pour les articles 10 à 12 du projet, on n'aperçoit pas s'il s'agit également de conditions d'agrément.

Le non-respect des conditions d'agrément pouvant être sanctionné par le retrait de l'agrément, sans préjudice de l'application éventuelle de sanctions pénales auxquelles l'article 16 du projet fait référence, il importe, dans l'intérêt de la sécurité juridique pour les équipes de collecte et les équipes de production d'embryons, de préciser dans le projet quelles obligations sont également des conditions d'agrément et quelles obligations ne le sont pas.

8. Compte tenu des observations générales ci-dessus, le projet, qui n'est pas en état d'être examiné plus avant, devra être fondamentalement revu. Le Conseil d'État ne pourra donner son avis sur le projet que lorsque lui sera soumise une version adaptée.

⁽⁸⁾ En revanche, la référence figurant à l'article 15, a), du projet, doit être complétée par une référence à cette décision.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS