

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.235/3
VAN 20 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 31 augustus 2011 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2005 betreffende levensmiddelenhygiëne met betrekking tot het medisch attest’, 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 VAN HET ONTWERP

3. In bijlage II bij verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake levensmiddelenhygiëne’ (hierna: verordening nr. 852/2004) worden algemene hygiënevoorschriften vastgesteld, die gelden voor alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven, behalve voor degenen die zich bezighouden met primaire productie en daarmee verband houdende bewerkingen¹ (artikel 4, lid 2, van verordening nr. 852/2004). Hoofdstuk VIII, lid 2, van de genoemde bijlage bepaalt:

“Personen die lijden aan of drager zijn van een ziekte die via voedsel kan worden overgedragen, of die bijvoorbeeld geïnfecteerde wonden, huidinfecties, huidaandoeningen of diarree hebben, mogen geen levensmiddelen hanteren of, in welke hoedanigheid ook, ruimten betreden waar levensmiddelen worden gehanteerd, indien er kans bestaat op rechtstreekse of onrechtstreekse verontreiniging. Wanneer dergelijke personen in een levensmiddelenbedrijf werken, dienen zij hun ziekte of de symptomen en indien mogelijk de oorzaken ervan onmiddellijk kenbaar te maken aan de exploitant van het levensmiddelenbedrijf.”

In bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 december 2005 ‘betreffende levensmiddelenhygiëne’ worden algemene hygiënevoorschriften vastgesteld voor alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven, behalve voor die waarop bijlage I van verordening

¹ Voor de exploitanten die zich bezighouden met primaire productie en daarmee verband houdende bewerkingen gelden de bepalingen van bijlage I bij verordening nr. 852/2004.

nr. 852/2004 van toepassing is (artikel 14 van het koninklijk besluit). Hoofdstuk V, 1, van deze bijlage I bepaalt:

“De personen die betrokken zijn bij de productie, de be- en verwerking en het hanteren van levensmiddelen, dienen door middel van een medisch attest te bewijzen dat niets hun tewerkstelling in deze sector in de weg staat.”

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om, met het oog op de toepassing van het genoemde hoofdstuk VIII, lid 2, van verordening nr. 852/2004, de genoemde bijlage I, hoofdstuk V, 1, van het koninklijk besluit van 22 december 2005 te vervangen (artikel 1). Het vereiste van een medisch attest geldt voortaan voor al wie rechtstreeks in contact komt met levensmiddelen. In het ontwerp wordt ook bepaald welke gegevens het attest moet bevatten en welke de geldigheidsduur ervan is.

Voorts voorziet het ontwerp in de opheffing van het koninklijk besluit van 17 maart 1971 ‘tot onderwerping aan medisch toezicht van al de personen die door hun werkzaamheid rechtstreeks met voedingswaren of -stoffen in aanraking komen en die deze waren kunnen verontreinigen of besmetten’ (artikel 2). Daardoor wordt de lijst van via voeding overdraagbare aandoeningen geschrapt, en wordt ook het verplichte jaarlijks tuberculoseonderzoek afgeschaft.

RECHTSGROND

4. In het tweede en het derde lid van de aanhef wordt respectievelijk verwezen naar de artikelen 13 en 14 van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’ en naar artikel 3, § 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’.

Zoals de gemachtigde heeft aangegeven, bieden deze bepalingen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De genoemde leden dienen dan ook te worden weggelaten.

5. In het huidige vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 3 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’. Artikel 3, 1°, luidt als volgt:

“In het belang van de volksgezondheid kan de Koning daarenboven:

1° onverminderd het reglement inzake de arbeidshygiëne en de gezondheid van de arbeiders:

a) voor alle personen die aan de fabricage of de handel medewerken en die door deze werkzaamheden rechtstreeks in aanraking komen met de in artikel 1 bepaalde voedingsmiddelen en andere producten, algemene maatregelen voorschrijven ten einde alle gevaren voor verontreiniging of besmetting van die voedingsmiddelen en andere producten uit te sluiten;

b) de aandoeningen bepalen waarvoor de personen, verdacht van besmetting door één van deze aandoeningen, kunnen verplicht worden zich aan een geneeskundig onderzoek te onderwerpen en waarvoor, zo nodig, hun bedrijvigheid kan beperkt of verboden worden door de directeur-generaal van het Bestuur der Volksgezondheid of door zijn gemachtigde. De Koning regelt de voorwaarden voor de organisatie van dergelijke onderzoeken, alsmede de mededeling van het resultaat ervan en bepaalt de voorwaarden, modaliteiten en regels van de procedure van beroep tegen de maatregelen houdende beperking of verbod van de bedrijvigheid; dit beroep heeft geen schorsende kracht.”

Het op te heffen koninklijk besluit van 17 maart 1971 vond destijds rechtsgrond in artikel 2, 1°, van de wet van 20 juni 1964 ‘betreffende het toezicht op voedingswaren of -stoffen en andere producten’. Deze wet is opgeheven bij artikel 26 van de genoemde wet van 24 januari 1977; artikel 3, 1°, van die laatste wet bevat gelijkaardige bepalingen als het vroegere artikel 2, 1°, van de wet van 20 juni 1964². Thans biedt het aangehaalde artikel 3, 1°, a), van de wet van 24 januari 1977 een voldoende rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het huidige vierde lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) kan in het bijzonder naar 1°, a), van artikel 3 van de wet van 24 januari 1977 worden verwezen.

VOORDRACHTFORMULE

7. De minister of de ministers die een koninklijk besluit mede-ondertekenen, moeten dat besluit ook voordragen.

² Het vroegere artikel 2, 1°, van de wet van 20 juni 1964 machtigde de Koning om, in het belang van de hygiëne en de volksgezondheid, ten opzichte van personen die door hun werkzaamheden met voedingswaren in aanraking kwamen, maatregelen voor te schrijven teneinde alle gevaar voor verontreiniging en besmetting van de waren uit te sluiten.

Te dezen wordt in het ontwerp vermeld dat het wordt voorgedragen door de Minister van Landbouw (alleen), terwijl het wordt mede-ondertekend door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Minister van Landbouw.

De gemachtigde bevestigt dat het ontwerp strekt tot regeling van een aangelegenheid waarvoor beide ministers bevoegd zijn (zie artikel 9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2009 ‘tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden’). Beide ministers moeten dan ook vermeld worden in de voordrachtformule.

Artikel 3

8. Volgens artikel 3 wordt de minister die de veiligheid van de voedselketen onder haar bevoegdheid heeft, belast met de uitvoering van het te nemen besluit.

De abstracte vermelding van die minister kan te dezen behouden blijven, ook al is de veiligheid van de voedselketen een aangelegenheid waarvoor thans twee ministers bevoegd zijn.³

³ Rdpl. *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 167, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.235/3
DU 20 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre de l'Agriculture, le 31 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2005 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires en ce qui concerne le certificat médical', 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 essentiellement son examen 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 DU PROJET

3. L'annexe II du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' (ci-après : règlement n° 852/2004) fixe les règles générales en matière d'hygiène, applicables à l'ensemble des exploitants du secteur alimentaire, excepté à ceux qui s'occupent de la production primaire et des opérations connexes¹ (article 4, paragraphe 2, du règlement n° 852/2004). Le chapitre VIII, paragraphe 2, de l'annexe précitée dispose que :

« Aucune personne atteinte d'une maladie susceptible d'être transmise par les aliments ou porteuse d'une telle maladie, ou souffrant, par exemple, de plaies infectées, d'infections ou lésions cutanées ou de diarrhée ne doit être autorisée à manipuler les denrées alimentaires et à pénétrer dans une zone de manutention de denrées alimentaires, à quelque titre que ce soit, lorsqu'il existe un risque de contamination directe ou indirecte des aliments. Toute personne atteinte d'une telle affection qui est employée dans une entreprise du secteur alimentaire et est susceptible d'entrer en contact avec les denrées alimentaires informe immédiatement l'exploitant du secteur alimentaire de sa maladie ou de ses symptômes, et, si possible, de leurs causes. »

¹ Les dispositions de l'annexe I du règlement n° 852/2004 s'appliquent aux exploitants qui s'occupent de la production primaire et des opérations connexes.

L'annexe I de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' fixe les dispositions générales d'hygiène pour tous les exploitants du secteur alimentaire sauf pour ceux auxquels s'applique l'annexe I du règlement n° 852/2004 (article 14 de l'arrêté royal). Le chapitre V, 1, de cette annexe I dispose :

« Les personnes impliquées dans la production, le traitement, la transformation et la manipulation de denrées alimentaires doivent prouver au moyen d'un certificat médical que rien n'empêche leur emploi dans ce secteur. »

Le projet soumis pour avis a pour objet, en vue de l'application du chapitre VIII, paragraphe 2, du règlement n° 852/2004, de remplacer l'annexe I, chapitre V, 1, précitée, de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 (article 1^{er}). L'exigence d'un certificat médical s'applique désormais à quiconque entre directement en contact avec des denrées alimentaires. Le projet précise en outre les données devant figurer sur le certificat ainsi que la durée de validité de ce dernier.

Le projet abroge ensuite l'arrêté royal du 17 mars 1971 'soumettant à examen médical toutes les personnes directement en contact, dans l'activité qu'elles exercent, avec des denrées ou substances alimentaires et pouvant souiller ou contaminer celles-ci' (article 2). Cette abrogation emporte la suppression de la liste des affections transmissibles par l'alimentation ainsi que l'examen annuel obligatoire de tuberculose.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Les deuxième et troisième alinéas du préambule font respectivement référence aux articles 13 et 14 de la loi du 5 septembre 1952 'relative à l'expertise et au commerce des viandes' et à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1965 'concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes'.

Comme l'a indiqué le délégué, l'arrêté en projet ne trouve aucun fondement juridique dans ces dispositions. Il y a dès lors lieu d'omettre les alinéas précités.

5. Le quatrième alinéa actuel du préambule fait référence à l'article 3 de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits'. L'article 3, 1°, dispose ce qui suit :

« Dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut en outre :

1° sans préjudice de la réglementation relative à l'hygiène du travail et à la santé des travailleurs :

a) prescrire, pour toutes les personnes qui participent à la fabrication ou au commerce et dont l'activité les met directement en contact avec les denrées alimentaires et les autres produits visés à l'article 1^{er}, des mesures générales en vue d'écarter tout danger de souillure ou de contamination de ces denrées et autres produits;

b) déterminer les affections pour lesquelles les personnes suspectes d'en être atteintes peuvent être obligées de se soumettre à examen médical et, s'il y a lieu, se voir limiter ou interdire leur activité, par le directeur général de l'Administration de l'Hygiène publique ou par son délégué. Le Roi règle les conditions d'organisation de ces examens et de la transmission de leur résultat et détermine les conditions, modalités et règles de procédure du recours ouvert contre les mesures de limitation ou d'interdiction; ce recours n'est pas suspensif. »

L'arrêté royal du 17 mars 1971 à abroger trouvait auparavant son fondement juridique à l'article 2, 1°, de la loi du 20 juin 1964 'sur le contrôle des denrées ou substances alimentaires et autres produits'. Cette loi a été abrogée par l'article 26 de la loi précitée du 24 janvier 1977 ; l'article 3, 1°, de cette dernière loi renferme des dispositions analogues à l'ancien article 2, 1°, de la loi du 20 juin 1964². L'arrêté en projet trouve à présent un fondement juridique suffisant dans l'article 3, 1°, a), précité, de la loi du 24 janvier 1977.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le quatrième alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa) peut faire particulièrement référence au 1°, a), de l'article 3 de la loi du 24 janvier 1977.

FORMULE DE PROPOSITION

7. Le ministre ou les ministres qui contresignent un arrêté royal, doivent également le proposer.

² L'ancien article 2, 1°, de la loi du 20 juin 1964 autorisait le Roi à prescrire, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, des mesures à l'égard des personnes dont l'activité les met en contact avec des denrées alimentaires, en vue d'écarter tout danger de souillure et de contamination des denrées.

En l'occurrence, le projet mentionne qu'il est proposé par la Ministre de l'Agriculture (uniquement) alors qu'il est contresigné par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et par la Ministre de l'Agriculture.

Le délégué confirme que le projet a pour objet de régler une matière pour laquelle les deux ministres sont compétentes (voir l'article 9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2009 'fixant certaines attributions ministérielles'). Les deux ministres figureront par conséquent dans la formule de proposition.

Article 3

8. Selon l'article 3, le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions, est chargé de l'exécution du projet envisagé.

La mention abstraite de ce ministre peut, en l'occurrence, être maintenue même si la sécurité de la chaîne alimentaire est une matière pour laquelle deux ministres sont, à l'heure actuelle, compétents.³

³ Consulter *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 167, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur. P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS