



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.633/1
van 21 januari 2013

avis 52.633/1
du 21 janvier 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
controlemaatregelen ten
aanzien van bepaalde stoffen
en residuen daarvan in levende
dieren en in dierlijke
producten'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les mesures de contrôle à
l'égard de certaines substances
et de leurs résidus dans les
animaux vivants et les produits
animaux'

Op 20 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in dierlijke producten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2013.

*

Le 20 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les mesures de contrôle à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et les produits animaux’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 janvier 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2013.

*

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 beperkt tot 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 voor advies voorgelegde ontwerp bevat controlemaatregelen met betrekking tot de aanwezigheid van niet-toegestane stoffen in levende dieren die bestemd zijn voor de productie van levensmiddelen, alsook in dierlijke producten, met betrekking tot het gebruiken voor andere doeleinden of onder andere voorwaarden dan toegelaten door de Europese of nationale wetgeving van door de Europese wetgeving toegestane stoffen en met betrekking tot de aanwezigheid van residuen bij legale behandelingen.

Met het ontwerp wordt de gedeeltelijke omzetting in het Belgisch recht beoogd van richtlijn 96/23/EG van de Raad van 29 april 1996 ‘inzake controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in produkten daarvan en tot intrekking van de Richtlijnen 85/358/EEG en 86/469/EEG en de Beschikkingen 89/187/EEG en 91/664/EEG’, alsook van richtlijn 96/22/EG van de Raad van 29 april 1996 ‘betreffende het verbod op het gebruik, in de veehouderij, van bepaalde stoffen met hormonale werking en van bepaalde stoffen met thyreostatische werking, alsmede van β -agonisten en tot intrekking van de Richtlijnen 81/602/EEG, 88/146/EEG en 88/299/EEG’. Tevens strekt het ontwerp tot de nadere uitvoering van artikel 54 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn’.

Het ontworpen besluit komt in de plaats van het koninklijk besluit van 8 september 1997 ‘betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu’s daarvan met farmacologische werking’ en van het ministerieel besluit van 10 september 1997 ‘houdende uitvoering van het koninklijk besluit [van 8 september 1997] betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu’s daarvan met farmacologische werking’.

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, 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 Naar luid van deze bepaling kan de Koning andere controle- en inspectiemodaliteiten (dan diegene bedoeld in de artikelen 3 en 3ter van hetzelfde besluit) bepalen, in het bijzonder teneinde de verplichtingen na te komen die volgen uit de internationale

¹ Dit besluit werd bekrachtigd 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’.

verdragen en de internationale akten die op grond ervan zijn genomen. In het verslag aan de Koning bij het voornoemde koninklijk besluit wordt uiteengezet dat het bij artikel 4 mogelijk wordt gemaakt “om, bij middel van gewoon koninklijk besluit, de nodige bepalingen uit te vaardigen om specifieke controleprocedures vast te stellen die zijn opgelegd door internationale voorschriften of overeenkomsten en, anderzijds, om binnen een bepaalde sector of een welbepaald bedrijf een verhoogd, al of niet permanent, toezicht vast te stellen”.²

De controles waarvan gewag wordt gemaakt in het voornoemde koninklijk besluit zijn overeenkomstig artikel 1 de door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) uitgevoerde controles, met toepassing van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, behalve de controles uitgevoerd met toepassing van de wet van 15 juli 1985 ‘betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti hormonale, beta-adrenergische of productiestimulerende werking’ met uitzondering van artikel 4, § 1, van die wet. De laatstgenoemde wetsbepaling werd precies onder het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijk besluit gebracht om rechtsgrond te bieden voor het ontworpen besluit.³

3.2. Het ontwerp bevat niet alleen bepalingen die bepaalde soorten controles instellen en regelen, maar ook bepalingen die het afmaken en de vernietiging van dieren opleggen of die een tijdelijke of definitieve uitsluiting uit de voedselketen (bij paarden) of een (tijdelijk) verbod om te verhandelen inhouden, indien door een analyse van monsters wordt vastgesteld dat de dieren behandeld werden met niet-toegestane stoffen, een illegale behandeling ondergingen met toegestane stoffen of een legale behandeling ondergingen met toegestane stoffen doch de voorgeschreven wachttijd niet is verstreken, indien blijkt dat de resultaten van de analyses van monsters niet zijn meegedeeld of indien de dieren toch verhandeld worden ondanks een beperkende maatregel inzake verhandeling in het raam van de versterkte controle (zie de artikelen 4, 5, 6, 7, § 2, 8, § 2, 10, § 1, 3°, en 13 van het ontwerp). Voorts kan als maatregel in het kader van een versterkte controle ook het verlies worden opgelegd van de mogelijkheid om te beschikken over een voorraad van geneesmiddelen bestemd voor dieren in het raam van de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding als bedoeld in artikel 6, § 3, van het koninklijk besluit van

² B.S. 28 februari 2001, tweede uitgave, 6.406.

³ De zinsnede “met uitzondering van artikel 4, § 1” werd toegevoegd bij artikel 15 van de wet van 29 maart 2012 ‘houdende diverse bepalingen (I)’. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat leidde tot de voornoemde wet werd het volgende gesteld:

“De internationale en in het bijzonder de Europese wetgeving voorziet talrijke verplichtingen voor de lidstaten in het kader van de bestrijding tegen de aanwezigheid van farmacologisch actieve stoffen in de voedselketen.

Om toe te laten deze verplichtingen na te komen en de Koning te machtigen bepaalde controle- en inspectiemodaliteiten te bepalen bij de vaststellingen die worden gedaan in het kader van de hormonenwetgeving, is het aangewezen het toepassingsgebied van artikel 1 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, te wijzigen. (...)

Het toepassingsgebied 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, wordt uitgebreid in die zin dat de Koning andere inspectie- en controlemodaliteiten kan bepalen teneinde de nakoming van internationale verplichtingen te waarborgen in het kader van de bestrijding tegen de aanwezigheid van farmacologisch actieve stoffen in de voedselketen.” (*Parl.St.* Kamer 2011-2012, nr. 2097/1 en 2098/1, 12-13).

10 april 2000 ‘houdende bepalingen betreffende de diergeneeskundige bedrijfsbegeleiding’, (zie artikel 10, § 1, 6°, van het ontwerp).

De vraag rijst of deze maatregelen wel beschouwd kunnen worden als “andere controle- en inspectiemodaliteiten” in de zin van artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Het woord “modaliteiten” wekt immers de indruk dat de machtiging aan de Koning inhoudt dat kan worden bepaald op welke wijze het FAVV controles kan uitvoeren. Ook in het verslag aan de Koning wordt gewag gemaakt van “controleprocedures”, terwijl in de zo-even aangehaalde bepalingen veeleer de gevolgen van de resultaten van de controles worden bepaald.⁴

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Dit besluit voorziet in controle- en inspectiemodaliteiten ter uitvoering van RL96/22 en RL96/23. Controlemaatregelen veronderstellen ook maatregelen om op te treden indien de operatoren de opgelegde maatregelen niet naleven, dit alles in het kader van de veiligheid van de voedselketen. Het gaat hier niet om repressieve maatregelen maar om administratieve maatregelen in het kader van de veiligheid van de voedselketen.

De maatregelen worden ook voorzien in de RL 96/23 waarvan dit ontwerp in de uitvoering voorziet (zie concordantietabel).

Wij verwijzen in de aanhef ook naar artikel 54 van Verord 882/2004 die de algemene voorschriften vaststelt voor de uitvoering van officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn. Een bepaling van een verordening is onmiddellijk toepasbaar en hoeft in principe geen omzetting. Wij hebben hier geopteerd om het artikel verder uit te voeren en de voorziene acties te koppelen aan bepaalde situaties.

Dit artikel krijgt als opschrift ‘actie in geval van niet naleving’, terwijl artikel 55 daarentegen als titel ‘sancties’ krijgt. Ik concludeer daaruit dat op Europees niveau de maatregelen onder artikel 54 niet aanzien worden als sancties maar wel als maatregelen. In de concordantietabel zal u zien met welke punten van dit artikel de door u geciteerde artikelen van het ontwerp overeenstemmen. Artikel 10, §1, 6° kan onder punt 2 h) gerangschikt worden daar het hier om een maatregel gaat. Het principe volgens het KB van 10 april 2000 is dat een dierenarts alleen geneesmiddelen mag voorschrijven na diagnose en slechts voor een periode van 5 dagen. In afwijking daarvan mag de verantwoordelijke van een bedrijf in het kader van de bedrijfsbegeleiding een voorraad geneesmiddelen bewaren op het bedrijf. Het verlies van deze afwijking is bedoeld om te vermijden dat bepaalde geneesmiddelen illegaal worden toegediend en moet dan ook beschouwd worden als een actie zoals voorzien in artikel 54 van Verord 2004/882.

Ik meen dan ook te mogen besluiten dat artikel 4 §1 van het controlebesluit een voldoende wettelijke basis vormt voor dit ontwerp.”

(...)

⁴ Zie ook RvS, nr. 134.860, 14 september 2004, nrs. 5.3.1 en 5.3.2, waarin de afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat de verplichting tot slachting van elk dier van een gemerkt (d.i. verdacht) beslag dat een andere verhandeling ondergaat dan het naar een binnenlands slachthuis brengen, als een administratieve sanctie moet worden beschouwd en niet kan worden gelijkgesteld met een controlemaatregel in de zin van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’.

“In verband met [deze kwestie] verwijs ik nog naar een arrest van het Hof van Beroep van Brussel dat wij recent in een Franstalig dossier ontvingen:

‘Le marquage n’est pas une sanction administrative mais une mesure de police administrative justifiée par la nécessité de protéger la santé publique’. (Bruxelles, 21e ch., 15 novembre 2011, p.10).”

3.3. Van een aantal van de zo-even aangehaalde bepalingen kan, mede in het licht van de verklaringen van de gemachtigde, worden aangenomen dat ze maatregelen inhouden die tot doel hebben de veiligheid van de voedselketen te waarborgen en die in een redelijke verhouding staan tot die doelstelling, zodat ze niet als een administratieve sanctie, maar wel als een controle- en inspectiemodaliteit in de zin van artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kunnen beschouwd worden.

Het afmaken en vernietigen van de dieren overeenkomstig artikel 4, § 1, van het ontwerp, wordt opgelegd wanneer de analyse van de monsters, in voorkomend geval bevestigd door de tegenanalyse, aantoont dat de dieren illegaal behandeld werden met niet-toegestane stoffen. Dergelijke dieren moeten uit de voedselketen verwijderd worden omwille van het gevaar voor de volksgezondheid.

Voor paarden wordt overeenkomstig artikel 4, § 2, van het ontwerp het afmaken en vernietigen vervangen door een tijdelijke uitsluiting uit de voedselketen of de definitieve uitsluiting uit de voedselketen, hetgeen in het paspoort van het paard wordt geregistreerd.

Het verbod om een dier te verhandelen in geval van illegale behandeling met een toegestane stof, overeenkomstig artikel 5 van het ontwerp, geldt maar totdat geen residuen meer aanwezig zijn.

Het verbod om een dier te verhandelen waaraan een toegestane stof werd toegediend in het raam van een legale behandeling, overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp, geldt enkel zolang de voorgeschreven wachttijd niet is verstreken.⁵ De verhandeling van het dier is daarenboven toegestaan, op voorwaarde dat de relevante gegevens⁶ aan de overnemer worden verstrekt.

Het verbod, bedoeld in de artikelen 7, § 2, en 8, § 2, van het ontwerp, om dieren en dierlijke producten te verhandelen zolang de resultaten van de analyses niet zijn meegedeeld, kan worden beschouwd als een bewarende maatregel.

Het opleggen van beperkingen van het verhandelen in geval van versterkte controle overeenkomstig artikel 10, § 1, 3°, van het ontwerp, is enkel mogelijk indien de aanwezigheid van (residuen van) niet-toegestane stoffen of van te grote hoeveelheden van toegestane stoffen is bevestigd of indien er hieromtrent een gegronde verdenking bestaat. Dat de andere bedrijven van dezelfde eigenaar eveneens aan die versterkte controle en de daarmee gepaard gaande maatregelen worden onderworpen (zie de artikelen 7, § 3, 8, § 3, en 9, § 2, van

⁵ Het verdient aanbeveling om artikel 6 van het ontwerp op dit punt te verduidelijken, aangezien niet geheel duidelijk is waarop die wachttijd precies slaat.

⁶ Ook hier kan beter worden verduidelijkt welke relevante gegevens precies worden bedoeld.

het ontwerp), is wellicht ingegeven door het risico dat ook op die andere bedrijven dergelijke vaststellingen kunnen worden gedaan.

3.4. Deze conclusie geldt evenwel niet voor de twee volgende bepalingen van het ontwerp, die bijgevolg als dusdanig geen rechtsgrond kunnen vinden in artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Artikel 10, § 1, 6°, van het ontwerp bepaalt dat de versterkte controle het verlies inhoudt van de mogelijkheid om te beschikken over een voorraad van geneesmiddelen. Deze maatregel zou alleszins beperkt moeten worden tot de soorten geneesmiddelen die betrokken zijn bij de niet-conforme behandeling, opdat ze kan worden beschouwd als een controle- en inspectiemodaliteit.

Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat elk dier dat verhandeld wordt terwijl het onderworpen is aan een beperkende maatregel voor verhandeling in het raam van de versterkte controle, onmiddellijk afgemaakt en vernietigd wordt op kosten van de houder. Deze maatregel lijkt veeleer te moeten worden beschouwd als een administratieve sanctie die tot doel heeft de versterkte controle te helpen handhaven en die niet in eerste instantie gericht is op het verwijderen uit de voedselketen van een dier waarvan vaststaat dat het niet veilig is. Deze bepaling dient bijgevolg te worden weggelaten uit het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit de door de gemachtigde ter beschikking gestelde concordantietabellen blijkt dat richtlijn 1996/23/EG wordt omgezet door bepalingen uit drie wetten, een bekrachtigd koninklijk besluit, acht koninklijke besluiten en een ministerieel besluit, naast de omzettingbepalingen in het ontworpen koninklijk besluit, en dat voor het overige zes verordeningen en een aantal beslissingen van de Commissie een inhoudelijke samenhang vertonen met de voornoemde richtlijn. Slechts een beperkt aantal artikelen van de richtlijn zouden door het ontworpen besluit worden omgezet. Dit gebeurt zonder dat de structuur van de richtlijn wordt gevolgd en in bewoordingen die slechts ten dele in verband kunnen worden gebracht met de inhoud van de richtlijnbeepalingen, wat wellicht mede het gevolg is van het gegeven dat de richtlijn dateert van 1996 en dat er inmiddels veel nieuwe communautaire regelgeving is tot stand gekomen, meestal in de vorm van verordeningen, zodat kan worden aangenomen dat de richtlijn niet meer het aangewezen uitgangspunt is voor de opbouw en formulering van het ontwerp. Tevens blijkt dat bij de omzetting van richtlijn 1996/22/EG, wat betreft de bepalingen die tot de bevoegdheid van het FAVV behoren, rekening moet worden gehouden met vijf verordeningen, drie wetten en vier koninklijke besluiten.

In die omstandigheden, binnen de beperkte beschikbare tijd, en gelet op de hoge graad van techniciteit van de betrokken communautaire regelgeving, is het voor de Raad van State niet mogelijk te onderzoeken of het ontwerp een juiste omzetting van de twee aangehaalde richtlijnen inhoudt en of er geen strijdigheden zijn met de toepasselijke verordeningen.

5.1. In artikel 7, § 1, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat een statistisch representatief aantal monsters moet worden afgenomen, “gebaseerd op de richtsnoeren van de Codex alimentarius”. De Codex alimentarius is een verzameling richtsnoeren die zijn opgesteld door de Codex Alimentarius Commission. Op de betrokken website⁷ wordt over deze Commissie het volgende vermeld:

“The Codes Alimentarius Commission, established by FAO and WHO in 1963, develops harmonised international food standards, guidelines and codes of practice to protect the health of the consumers and ensure fair trade practices in the food trade. The Commission also promotes coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations.”

De lijst van richtsnoeren (*guidelines*) op de website omvat niet minder dan 66 items.

De rechtsonderhorigen moeten kunnen nagaan of aan het vereiste in de aangehaalde ontworpen bepaling is voldaan. Daarom is het noodzakelijk dat de betrokkenen precies weten welke richtsnoeren worden bedoeld. Deze richtsnoeren dienen daarom nauwkeurig te worden geïdentificeerd en er dient te worden verwezen naar de betrokken onderdelen ervan. Als ze zijn bekendgemaakt op een algemeen toegankelijke manier en er op die manier zekerheid bestaat over de op een bepaald moment geldende versie (hetgeen bij loutere bekendmaking via een website problematisch kan zijn), kan een verwijzing ernaar volstaan. Zo niet, dienen de betrokken richtsnoeren als bijlagen bij het ontwerp te worden bekendgemaakt of moet worden voorzien in een bekendmaking ervan door het Agentschap zelf.

5.2. Een vergelijkbaar probleem rijst met betrekking tot de artikelen 5 en 8, § 3, van het ontwerp, waarin gewag gemaakt wordt van “de wetenschappelijke gegevens onderzocht/erkend en geëvalueerd door het Agentschap”. In artikel 8, § 3 van het ontwerp wordt tevens verwezen naar “de door de Europese referentielaboratoria of door het Wetenschappelijk Comité van het Agentschap vastgestelde drempelwaarden”. De gemachtigde verstrekke de volgende toelichting over de draagwijdte van deze bepalingen:

“Het vaststellen van drempelwaarden is praktisch niet mogelijk. Er wordt ook niet voor geopteerd omdat dit het gebruik van stoffen door malafide personen vergemakkelijkt (zij passen hun dosissen in cocktails aan). Bovendien is de theoretische drempelwaarde van niet-toegestane stoffen of voor stoffen voor een ander gebruik dan waarvoor ze bestemd zijn in principe 0,0. Men mag dus strikt juridisch gezien niks terugvinden.

Dit is geval per geval verschillend, (welke stof, welk dier) en moet dan ook geval per geval bekeken worden. Het gaat hier dus zeker niet over delegatie van een verordenende bevoegdheid.

De Europese referentielaboratoria maken een document op dat overgemaakt wordt aan de lidstaten maar dat nergens officieel gepubliceerd wordt.

De adviezen van het wetenschappelijk Comité zijn terug te vinden op internet op de site van het FAVV: www.favv.be; wetenschappelijk comité, adviezen. Ze zijn dus voor iedereen toegankelijk.

⁷ www.codexalimentarius.org

In deze context verwijs ik ook naar artikel 14 van het ontwerp waar een procedure is voorzien voor het indienen van bezwaren tegen een beslissing waarbij versterkte controle wordt opgelegd. Een beslissing gesteund op wetenschappelijke gegevens kan dus altijd worden aangevochten via een intern beroep voor een commissie waarin ook een lid van het wetenschappelijk comité en een expert zetelen.”

Aangezien het lijkt te gaan om voorschriften die bij de betrokken controles moeten worden nageleefd, dienen de betrokkenen precies te weten welke normen worden bedoeld. Wat betreft de adviezen van het Wetenschappelijk Comité van het FAVV lijkt wel aan dat vereiste te zijn voldaan. Wat betreft de “wetenschappelijke gegevens” bedoeld in de artikelen 5 en 8, § 3, van het ontwerp moet worden verduidelijkt welke teksten of documenten precies worden bedoeld, zodat ze door de betrokkenen kunnen worden geraadpleegd. In zoverre geen vindplaats kan worden vermeld voor de drempelwaarden die door de Europese referentielaboratoria worden vastgesteld, zullen die als bijlagen bij het ontwerp moeten worden bekendgemaakt of moet worden voorzien in een bekendmaking ervan door het Agentschap zelf.

AANHEF

6. Er dient een aanhefbepaling te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het voorafgaand onderzoek als bedoeld in artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ en die luidt als volgt:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is”.

*

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 s’est limitée à l’examen de la compétence de l’auteur de l’acte, du fondement juridique et de l’accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis comporte des mesures de contrôle à l’égard de la présence de substances non autorisées dans des animaux vivants destinés à la production d’aliments, ainsi que dans des produits animaux, à l’égard de l’utilisation à des fins ou des conditions autres que celles permises par la législation européenne ou nationale de substances autorisées par la législation européenne et à l’égard de la présence de résidus lors de traitements légaux.

Le projet vise à transposer partiellement en droit belge la directive 96/23/CE du Conseil du 29 avril 1996 ‘relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l’égard de

certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les directives 85/358/CEE et 86/469/CEE et les décisions 89/187/CEE et 91/664/CEE', ainsi que la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 'concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE'. Le projet vise en outre à donner exécution à l'article 54 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux'.

L'arrêté en projet se substitue à l'arrêté royal du 8 septembre 1997 'relatif aux mesures en matière de commercialisation des animaux d'exploitation en ce qui concerne certaines substances ou résidus de substances pharmacologiquement actives' et à l'arrêté ministériel du 10 septembre 1997 'portant exécution de l'arrêté royal [du 8 septembre 1997] relatif aux mesures en matière de commercialisation des animaux d'exploitation en ce qui concerne certaines substances ou résidus de substances pharmacologiquement actives'.

3.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique à l'article 4, § 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. Cette disposition autorise le Roi à fixer d'autres modalités de contrôle et d'inspection (que celles visées aux articles 3 et 3^{ter} du même arrêté), notamment afin de satisfaire aux obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Le rapport au Roi accompagnant cet arrêté royal précise que l'article 4 permet « de prendre, par la voie d'un arrêté royal ordinaire, les dispositions nécessaires pour établir des procédures particulières de contrôle imposées par des dispositions ou des conventions internationales, et d'autre part de fixer, dans un secteur déterminé ou pour une entreprise déterminée, un contrôle renforcé permanent ou non »².

Conformément à l'article 1^{er}, les contrôles dont l'arrêté royal précité fait état sont les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) en application de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', à l'exception des contrôles effectués en exécution de la loi du 15 juillet 1985 'relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux', à l'exception de l'article 4, § 1^{er}, de cette loi. Cette dernière disposition législative a précisément été incluse dans le champ d'application de l'arrêté royal précité afin de procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet³.

¹ Cet arrêté a été confirmé 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 M.B., 28 février 2001, deuxième édition, p. 6.406.

³ Le membre de phrase « à l'exception de l'article 4, § 1^{er} » a été ajouté par l'article 15 de la loi du 29 mars 2012 'portant des dispositions diverses (I)'. L'exposé des motifs du projet devenu la loi précitée, énonce ce qui suit :

3.2. Le projet comporte non seulement des dispositions qui instaurent et réglementent certains types de contrôle, mais aussi des dispositions qui imposent la mise à mort et la destruction d'animaux ou qui prévoient une exclusion temporaire ou définitive de la chaîne alimentaire (pour les chevaux) ou une interdiction (temporaire) de commercialisation, si une analyse d'échantillons révèle que les animaux ont fait l'objet d'un traitement avec des substances non autorisées, ont fait l'objet d'un traitement illégal avec des substances autorisées ou ont subi un traitement légal avec des substances autorisées sans que le délai d'attente prescrit soit écoulé, s'il s'avère que les résultats des analyses des échantillons n'ont pas été communiqués ou si les animaux sont néanmoins commercialisés malgré une mesure de restriction de commercialisation dans le cadre du contrôle renforcée (voir les articles 4, 5, 6, 7, § 2, 8, § 2, 10, § 1, 3°, et 13 du projet). En outre, dans le cadre d'un contrôle renforcé, il est également permis d'imposer la mesure de la perte de la possibilité de disposer d'une réserve de médicaments destinés aux animaux dans le cadre de la guidance vétérinaire visée à l'article 6, § 3, de l'arrêté royal du 10 avril 2000 'portant des dispositions relatives à la guidance vétérinaire' (voir l'article 10, § 1^{er}, 6°, du projet).

Reste à savoir si ces mesures peuvent effectivement être considérées comme « d'autres modalités de contrôle et d'inspection » au sens de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001. Le mot « modalités » donne en effet à penser que l'habilitation au Roi emporte la possibilité de déterminer de quelle manière l'AFSCA peut effectuer des contrôles. Le rapport au Roi fait également état de « procédures de contrôle », alors que les dispositions citées ci-dessus précisent plutôt les conséquences des résultats des contrôles ⁴.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dit besluit voorziet in controle- en inspectiemodaliteiten ter uitvoering van RL96/22 en RL96/23. Controlemaatregelen veronderstellen ook maatregelen om op te treden indien de operatoren de opgelegde maatregelen niet naleven, dit alles in het kader van de veiligheid van de voedselketen. Het gaat hier niet om repressieve maatregelen maar om administratieve maatregelen in het kader van de veiligheid van de voedselketen.

« La réglementation internationale en particulier la réglementation européenne prévoit bon nombre d'obligations pour les États membres dans le cadre de la lutte contre la présence de substances pharmacologiquement actives dans la chaîne alimentaire.

Afin de respecter ces obligations et d'autoriser le Roi à fixer d'autres modalités de contrôle et d'inspection lors de constats réalisés dans le cadre de la réglementation hormones, il est indiqué de modifier le champ d'application de l'article premier, deuxième alinéa de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. (...)

Le champ d'application de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, est étendu en ce que le Roi peut fixer d'autres modalités d'inspection et de contrôle en vue de garantir le respect des obligations internationales dans le cadre de la lutte contre la présence de substances pharmacologiquement actives dans la chaîne alimentaire ». (*Doc.parl., Chambre*, 2011-2012, n° 2097/1 et 2098/1, 12-13)

⁴ Voir également C.E., n° 134.860, 14 septembre 2004, n°s 5.3.1 et 5.3.2, dans lesquels la section du contentieux administratif a jugé que l'obligation d'abattage de chaque animal d'un troupeau marqué (c'est-à-dire suspect) qui fait l'objet d'une opération autre que le transport à destination d'un abattoir situé sur le territoire national, doit être considérée comme une sanction administrative et ne peut être assimilée à une mesure de contrôle au sens de l'article 3, § 1^{er}, 6°, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

De maatregelen worden ook voorzien in de RL 96/23 waarvan dit ontwerp in de uitvoering voorziet (zie concordantietabel).

Wij verwijzen in de aanhef ook naar artikel 54 van Verord 882/2004 die de algemene voorschriften vaststelt voor de uitvoering van officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn. Een bepaling van een verordening is onmiddellijk toepasbaar en hoeft in principe geen omzetting. Wij hebben hier geopteerd om het artikel verder uit te voeren en de voorziene acties te koppelen aan bepaalde situaties.

Dit artikel krijgt als opschrift 'actie in geval van niet naleving', terwijl artikel 55 daarentegen als titel 'sancties' krijgt. Ik concludeer daaruit dat op Europees niveau de maatregelen onder artikel 54 niet aanzien worden als sancties maar wel als maatregelen. In de concordantietabel zal u zien met welke punten van dit artikel de door u geciteerde artikelen van het ontwerp overeenstemmen. Artikel 10, § 1, 6° kan onder punt 2 h) gerangschikt worden daar het hier om een maatregel gaat. Het principe volgens het KB van 10 april 2000 is dat een dierenarts alleen geneesmiddelen mag voorschrijven na diagnose en slechts voor een periode van 5 dagen. In afwijking daarvan mag de verantwoordelijke van een bedrijf in het kader van de bedrijfsbegeleiding een voorraad geneesmiddelen bewaren op het bedrijf. Het verlies van deze afwijking is bedoeld om te vermijden dat bepaalde geneesmiddelen illegaal worden toegediend en moet dan ook beschouwd worden als een actie zoals voorzien in artikel 54 van Verord 2004/882.

Ik meen dan ook te mogen besluiten dat artikel 4 § 1 van het controlebesluit een voldoende wettelijke basis vormt voor dit ontwerp ».

(...)

« In verband met [deze kwestie] verwijs ik nog naar een arrest van het Hof van Beroep van Brussel dat wij recent in een Franstalig dossier ontvingen :

'Le marquage n'est pas une sanction administrative mais une mesure de police administrative justifiée par la nécessité de protéger la santé publique'. (Bruxelles, 21e ch., 15 novembre 2011, p. 10) ».

3.3. Les déclarations du délégué permettent notamment de considérer qu'un certain nombre des dispositions précitées comportent des mesures qui visent à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire et qui se situent dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec cet objectif, de sorte qu'elles peuvent être considérées non pas comme une sanction administrative, mais bien comme une modalité de contrôle et d'inspection au sens de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

La mise à mort et la destruction des animaux conformément à l'article 4, § 1^{er}, du projet, sont imposées lorsque l'analyse des échantillons, confirmée le cas échéant par la contre-analyse, démontre que des animaux ont fait l'objet d'un traitement illégal avec des substances non autorisées. De tels animaux doivent être éliminés de la chaîne alimentaire en raison du danger qu'ils représentent pour la santé publique.

Conformément à l'article 4, § 2, du projet, la mise à mort et la destruction de chevaux sont remplacées par une exclusion temporaire ou définitive de la chaîne alimentaire, ce qui est enregistré dans le passeport du cheval.

Conformément à l'article 5 du projet, l'interdiction de commercialiser un animal qui a fait l'objet d'un traitement illégal avec une substance autorisée ne s'applique que jusqu'au moment de la disparition des résidus.

Conformément à l'article 6 du projet, l'interdiction de commercialiser un animal auquel une substance autorisée a été administrée dans le cadre d'un traitement légal ne s'applique que jusqu'à l'expiration du délai d'attente prescrit ⁵. En outre, la commercialisation de l'animal est permise à condition que les informations pertinentes ⁶ soient communiquées au preneur.

L'interdiction, visée aux articles 7, § 2, et 8, § 2, du projet, de commercialiser des animaux et des produits animaux tant que les résultats des analyses ne sont pas communiqués, peut être considérée comme une mesure conservatoire.

Il n'est permis d'imposer des restrictions à la commercialisation des animaux en cas de contrôle renforcé, conformément à l'article 10, § 1^{er}, 3°, que si la présence de (résidus) de substances non autorisées ou de trop grandes quantités de substances autorisées est confirmée, ou s'il existe une suspicion fondée à cet égard. Le fait que les autres exploitations du même propriétaire sont également soumises à ce contrôle renforcé et aux mesures corrélatives (voir les articles 7, § 3, 8, § 3, et 9, § 2, du projet), est probablement dicté par le risque que ces autres exploitations puissent également faire l'objet de pareilles constatations.

3.4. Cette conclusion ne s'applique toutefois pas aux deux dispositions suivantes du projet qui, en tant que telles, ne peuvent par conséquent pas trouver de fondement juridique à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

L'article 10, § 1^{er}, 6°, du projet dispose que le contrôle renforcé emporte la perte de la possibilité de disposer d'une réserve de médicaments. Pour qu'elle puisse être considérée comme une modalité de contrôle et d'inspection, cette mesure devrait en tout cas être limitée aux types de médicaments utilisés dans le traitement non conforme.

L'article 13 du projet dispose que tout animal commercialisé alors qu'il est soumis à une mesure de restriction de commercialisation dans le cadre du contrôle renforcé est immédiatement mis à mort et détruit aux frais du détenteur. Cette mesure semble plutôt devoir être considérée comme une sanction administrative dont l'objectif contribue à maintenir le contrôle renforcé et n'a pas pour vocation première d'éliminer de la chaîne alimentaire un animal dont il est établi qu'il ne satisfait pas aux exigences de sécurité. Cette disposition sera par conséquent omise du projet.

⁵ Il est recommandé de préciser l'article 6 du projet sur ce point, dès lors que l'on n'aperçoit pas clairement la portée exacte de ce délai d'attente.

⁶ Ici aussi il est préférable d'indiquer quelles informations pertinentes sont précisément visées.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il ressort des tableaux de concordance communiqués par le délégué que la directive 1996/23/CE est non seulement transposée par les dispositions de l'arrêté royal en projet, mais également par dispositions de trois lois, un arrêté royal confirmé, huit arrêtés royaux et un arrêté ministériel, et que pour le surplus, six règlements et plusieurs décisions de la Commission présentent un rapport sur le fond avec la directive précitée. L'arrêté en projet ne transposerait qu'un nombre limité d'articles de la directive. Cette transposition ne suit pas la structure de la directive et utilise une formulation qui ne peut être que partiellement rattachée au contenu des dispositions de la directive, ce qui probablement tient aussi au fait que la directive date de 1996 et qu'entre-temps bon nombre de nouvelles règles communautaires ont été élaborées, le plus souvent sous la forme de règlements, de sorte qu'on peut considérer que la directive ne constitue plus le point de départ indiqué pour élaborer et formuler le projet. Il s'avère également, qu'en ce qui concerne les dispositions qui relèvent de la compétence de l'AFSCA, il faut tenir compte de cinq règlements, trois lois et quatre arrêtés royaux, pour transposer la directive 1996/22/CE.

Dans ces circonstances, eu égard au peu de temps disponible, et au degré élevé de technicité de la réglementation communautaire concernée, le Conseil d'État n'a pas la possibilité d'examiner si le projet transpose correctement les deux directives citées et s'il n'y a pas de contradictions avec les règlements applicables.

5.1. L'article 7, § 1^{er}, 2^o, du projet dispose qu'il faut prélever un nombre d'échantillons statistiquement représentatif, « basé sur les lignes directrices du Codex alimentarius ». Le Codex alimentarius est un recueil de lignes directrices élaborées par la Commission du Codex Alimentarius. À propos de cette Commission, le site concerné mentionne ce qui suit ⁷ :

« La Commission du Codex Alimentarius, créée en 1963 par la FAO et l'OMS, met au point des normes alimentaires, des lignes directrices et des codes d'usages internationaux et harmonisés visant à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments. Elle encourage aussi la coordination de tous les travaux relatifs aux normes alimentaires entrepris par des organisations gouvernementales et non gouvernementales ».

La liste des lignes directrices mentionnées sur le site internet comporte pas moins de 66 rubriques.

Les justiciables doivent pouvoir vérifier si le prescrit de la disposition en projet citée est respecté. Il faut dès lors que les intéressés sachent précisément quelles lignes directrices sont visées. Ces lignes directrices doivent par conséquent être identifiées avec précision et il convient de faire référence aux divisions concernées de celles-ci. Si elles sont publiées d'une manière généralement accessible, qui permet ainsi de connaître avec certitude la version applicable à un moment donné (ce qui peut poser problème dans le cas d'une simple publication sur un site internet), il peut suffire de s'y reporter. Dans le cas contraire, il faudra soit publier les

⁷ www.codexalimentarius.org

lignes directrices concernées sous la forme d'annexes du projet, soit en prévoir la publication par l'Agence elle-même.

5.2. Un problème comparable se pose en ce qui concerne les articles 5 et 8, § 3, du projet, qui font état « de données scientifiques reconnues/évaluées par l'Agence ». L'article 8, § 3, du projet fait également référence aux « valeurs seuils fixées par les laboratoires européens de référence ou le Comité scientifique de l'Agence ». Au sujet de la portée de ces dispositions, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Het vaststellen van drempelwaarden is praktisch niet mogelijk. Er wordt ook niet voor geopteerd omdat dit het gebruik van stoffen door malafide personen vergemakkelijkt (zij passen hun dosissen in cocktails aan). Bovendien is de theoretische drempelwaarde van niet-toegestane stoffen of voor stoffen voor een ander gebruik dan waarvoor ze bestemd zijn in principe 0,0. Men mag dus strikt juridisch gezien niks terugvinden.

Dit is geval per geval verschillend, (welke stof, welk dier) en moet dan ook geval per geval bekeken worden. Het gaat hier dus zeker niet over delegatie van een verordenende bevoegdheid.

De Europese referentielaboratoria maken een document op dat overgemaakt wordt aan de lidstaten maar dat nergens officieel gepubliceerd wordt.

De adviezen van het wetenschappelijk Comité zijn terug te vinden op internet op de site van het FAVV: www.favv.be; wetenschappelijk comité, adviezen. Ze zijn dus voor iedereen toegankelijk.

In deze context verwijs ik ook naar artikel 14 van het ontwerp waar een procedure is voorzien voor het indienen van bezwaren tegen een beslissing waarbij versterkte controle wordt opgelegd. Een beslissing gesteund op wetenschappelijke gegevens kan dus altijd worden aangevochten via een intern beroep voor een commissie waarin ook een lid van het wetenschappelijk comité en een expert zetelen ».

Dès lors qu'il s'agit apparemment de prescriptions qui doivent être respectées lors des contrôles concernés, les intéressés doivent savoir précisément quelles sont les normes visées. En ce qui concerne les avis du Comité scientifique de l'AFSCA, il semble bien que cette condition soit respectée. En ce qui concerne les « données scientifiques » visées aux articles 5 et 8, § 3, du projet, il faut indiquer quels textes ou documents sont précisément visés, afin que les intéressés puissent les consulter. Si aucune source ne peut être mentionnée pour les valeurs seuils fixées par les laboratoires européens de référence, il faudra, soit les publier sous forme d'annexes du projet, soit en prévoir la publication par l'Agence elle-même.

PRÉAMBULE

6. Le préambule sera complété par un alinéa faisant référence à l'examen préalable visé à l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', qui sera rédigée comme suit :

«Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME