



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.371/3
van 20 november 2013

avis 54.371/3
du 20 novembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2002 tot aanduiding van de ambtenaren en de personen belast met het toezicht op de uitvoering van de bepalingen van de wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie die onder de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen vallen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 2002 désignant les agents et personnes chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire'

Op 25 oktober 2013 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 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2002 tot aanduiding van de ambtenaren en de personen belast met het toezicht op de uitvoering van de bepalingen van de wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie die onder de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen vallen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, 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 20 november 2013.

*

Le 25 octobre 2013, 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 'modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 2002 désignant les agents et personnes chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 novembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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 20 novembre 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 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van het bekrachtigde¹ 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’ zien de daartoe door de minister bevoegd voor volksgezondheid aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) toe op de uitvoering van de bepalingen van dat koninklijk besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en van de uitvoeringsbesluiten ervan, van de wetten bedoeld in artikel 5 van die wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan, evenals van de verordeningen en de beschikkingen van de Europese Unie die behoren tot de bevoegdheden van het FAVV. Bij artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt de Koning gemachtigd om andere ambtenaren of personen aan te wijzen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Ter uitvoering van de laatstgenoemde bepaling worden bij het koninklijk besluit van 19 december 2002 ‘tot aanduiding van de ambtenaren en de personen belast met het toezicht op de uitvoering van de bepalingen van de wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie die onder de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen vallen’, andere ambtenaren en personen dan de personeelsleden van het FAVV aangewezen om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de zo-even opgesomde rechtsregels.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het laatstgenoemde besluit te wijzigen, in hoofdzaak om ambtenaren van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG) die reeds aangewezen zijn om inspectietaken te vervullen overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 december 2008 ‘betreffende het toezicht uit te oefenen door het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’, aan te wijzen om eveneens toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’. Hierdoor worden de betrokken ambtenaren van het FAGG, die reeds instaan voor de controles van geneesmiddelen en andere gezondheidsproducten in apotheken en bij groothandelaars-verdelers, gemachtigd om op dezelfde plaatsen ook de controle uit te oefenen op de er aanwezige levensmiddelen, wat normalerwijze tot de bevoegdheid van het FAVV behoort.

¹ 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’.

Het FAVV en het FAGG moeten een samenwerkingsovereenkomst opmaken voor de regeling van de “modaliteiten” (lees: nadere afspraken) met betrekking tot dit toezicht.

3.1. Voor artikel 1, 1°, van het ontworpen besluit kan rechtsgrond gevonden worden in artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Bij deze bepaling wordt de Koning gemachtigd om andere ambtenaren of personen dan de statutaire en contractuele personeelsleden van het FAVV aan te wijzen om toezicht uit te oefenen op de naleving van onder meer de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

3.2. Voor artikel 1, 2°, van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond eveneens geboden door artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, derde lid, 6°, i), van de wet van 20 juli 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’.² Op grond van die wetsbepaling behoort onder meer de controle van de wet van 24 januari 1977 en de uitvoeringsbesluiten ervan tot de bevoegdheid van het FAGG.³

Wat betreft de opdracht aan het FAVV om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten over de “modaliteiten” (lees: nadere afspraken) met betrekking tot dit toezicht, kan aanvullend worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 9°, van de wet van 4 februari 2000, alsook met artikel 2, f), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Voor diezelfde opdracht aan het FAGG wordt de rechtsgrond geboden door artikel 7 van de wet van 20 juli 2006. Bij de laatstgenoemde wetsbepaling wordt de Koning gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaronder het FAGG kan samenwerken met de andere instellingen van de Staat (andere dan de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu), in het bijzonder met het FAVV.

² De rechtsgrond voor artikel 1, 2°, van het ontworpen besluit kan immers niet worden gevonden in artikel 11, § 1, van de wet van 24 januari 1977, aangezien artikel 11, § 5, van die wet bepaalt dat artikel 11 ervan niet van toepassing is op de controles die worden uitgeoefend met toepassing van de wet van 4 februari 2000. De gemachtigde bevestigde dat de controles die met de ontworpen regeling worden beoogd, controles zijn die worden uitgeoefend overeenkomstig artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 9°, van de wet van 4 februari 2000 (zgn. gewone opdrachten van het FAVV), enerzijds, en artikel 4, § 6, van dezelfde wet, gelezen in samenhang met artikel 2, f), van het koninklijk besluit van 16 november 2001 ‘houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ (zgn. bijkomende opdrachten van het FAVV), anderzijds. De bevoegdheid voor deze controles werd overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 overgeheveld naar het FAVV.

³ Die wetsbepaling houdt evenwel niet in dat die controle ook effectief reeds door personeelsleden van het FAGG kan worden uitgeoefend. De wet van 20 juli 2006 bevat immers geen rechtsgrond voor het aanwijzen van ambtenaren voor het uitoefenen van controles. De wet van 24 januari 1977 bevat evenmin een dergelijke rechtsgrond voor controles die worden uitgeoefend met toepassing van de wet van 4 februari 2000, zoals in de vorige voetnoot is uiteengezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen *sub* 3.2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet vóór het eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.
5. In het huidige eerste lid van de aanhef moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 4, §§ 1 tot 3 en 6, en artikel 5, tweede lid, 9°, van de wet van 4 februari 2000.
6. In het huidige tweede lid van de aanhef moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 4, § 1, derde lid, 6°, i), en artikel 7 van de wet van 20 juli 2006.
7. Na het huidige derde lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 2, f), van het koninklijk besluit van 16 november 2001.
8. Het huidige achtste lid van de aanhef moet worden weggelaten aangezien geen 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’ heeft plaatsgevonden. De omstandigheid dat de vrijstelling bedoeld in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ in dit geval van toepassing is, behoeft geen vermelding in de aanhef.

Artikel 1

9. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 1, 2°, van het ontwerp schrijve men “paragraaf 3” in plaats van “paragraaf”.
10. In het ontworpen artikel 1, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 december 2002 wordt gewag gemaakt van “het toezicht op de uitvoering van de besluiten genomen in (lees: ter) uitvoering van de wet van 24 januari 1977 (...)”. Deze wet bevat echter ook bepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn en die geen uitvoeringsbesluit behoeven.⁴ De gemachtigde beaamt dat het toezicht op de uitvoering van dergelijke wetsbepalingen ook moet worden opgedragen aan de betrokken ambtenaren van het FAGG.

Men schrijve dan ook beter: “het toezicht op de uitvoering 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 en van de uitvoeringsbesluiten ervan”.

*

⁴ Zo bijvoorbeeld de verbodsbepalingen in de artikelen 3/1, 4, § 3, 5, § 4, en 6, §§ 4, eerste lid, en 6, van de wet van 24 januari 1977.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal confirmé¹ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', les membres du personnel statuaire ou contractuel de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) désignés à cette fin par le ministre ayant la santé publique dans ses attributions surveillent l'exécution des dispositions de cet arrêté royal et de ses arrêtés d'exécution, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' et de ses arrêtés d'exécution, des lois visées à l'article 5 de cette loi et de leurs arrêtés d'exécution ainsi que des règlements et décisions de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'AFSCA. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 habilite le Roi à désigner d'autres agents ou personnes par arrêté délibéré en Conseil des ministres. En exécution de la disposition citée en dernier lieu, d'autres agents et personnes que les membres du personnel de l'AFSCA, sont désignés par l'arrêté royal du 19 décembre 2002 'désignant les agents et personnes chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' pour exercer la surveillance de l'exécution des règles de droit qui viennent d'être énumérées.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet la modification de l'arrêté cité en dernier lieu, essentiellement afin de désigner des agents de l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé (ci-après : AFMPS), déjà désignés pour accomplir des missions d'inspection conformément à l'arrêté royal du 17 décembre 2008 'relatif à la surveillance à exercer par l'Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé' en vue d'exercer également la surveillance du respect des arrêtés pris en exécution 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'. Il en résulte que les agents concernés de l'AFMPS, déjà responsables des contrôles des médicaments et autres produits de santé dans les officines pharmaceutiques et auprès des grossistes-répartiteurs, sont en outre habilités à exercer, aux mêmes endroits, la surveillance des denrées alimentaires présentes, ce qui relève normalement de la compétence de l'AFSCA. L'AFSCA et l'AFMPS devront établir une convention de collaboration réglant les modalités de cette surveillance.

¹ 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'.

3.1. En ce qui concerne l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté en projet, un fondement juridique peut être trouvé à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001. Cette disposition habilite le Roi à désigner d'autres agents ou personnes que les membres du personnel statutaire ou contractuel de l'AFSCA pour surveiller l'exécution notamment des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution.

3.2. L'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté en projet, tire en outre son fondement juridique de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001, combiné avec l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, 6^o, i), de la loi du 20 juillet 2006 'relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé'². En vertu de cette disposition de loi, le contrôle de la loi du 24 janvier 1977 et de ses arrêtés d'exécution notamment relève de la compétence de l'AFMPS³.

La mission dévolue à l'AFSCA de conclure une convention de collaboration réglant les modalités de cette surveillance peut s'appuyer subsidiairement sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3 et 6, et avec l'article 5, alinéa 2, 9^o, de la loi du 4 février 2000 de même qu'avec l'article 2, f), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires'. En ce qui concerne cette même mission attribuée à l'AFMPS, c'est l'article 7 de la loi du 20 juillet 2006 qui lui procure son fondement juridique. Dans cette disposition légale citée en dernier lieu, le Roi est habilité à déterminer les conditions selon lesquelles l'AFMPS peut collaborer avec les autres organismes de l'État (autres que le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement), en particulier avec l'AFSCA.

² Le fondement juridique de l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté en projet, ne peut en effet pas être trouvé dans l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, puisque l'article 11, § 5, de cette loi dispose que son article 11 ne s'applique pas aux contrôles effectués en application de la loi du 4 février 2000. Le délégué a confirmé que les contrôles visés par la mesure en projet, sont des contrôles qui sont exercés conformément à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et à l'article 5, alinéa 2, 9^o, de la loi du 4 février 2000 (les missions dites de base de l'AFSCA), d'une part, et à l'article 4, § 6, de la même loi, combinée à l'article 2, f), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires' (les missions dites complémentaires de l'AFSCA), d'autre part. Le pouvoir d'exercer ces contrôles a été transféré à l'AFSCA conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000.

³ Cette disposition légale n'implique toutefois pas que ce contrôle puisse également être effectivement exercé par les membres du personnel de l'AFMPS. En effet, la loi du 20 juillet 2006 ne procure aucun fondement juridique en matière de désignation d'agents pour exercer des contrôles. Ainsi que l'indique la note de bas de page précédente, la loi du 24 janvier 1977 ne procure pas non plus de fondement juridique en matière de contrôles exercés en application de la loi du 4 février 2000.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard à l'observation formulée au point 3.2 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on insèrera avant le premier alinéa du préambule un nouvel alinéa, qui visera l'article 108 de la Constitution.
5. L'actuel premier alinéa du préambule fera plus spécifiquement référence à l'article 4, §§ 1^{er} à 3 et 6, et à l'article 5, alinéa 2, 9°, de la loi du 4 février 2000.
6. L'actuel deuxième alinéa du préambule fera plus spécifiquement référence à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, 6°, i), et à l'article 7 de la loi du 20 juillet 2006.
7. À la suite de l'actuel troisième alinéa du préambule, on insèrera un nouvel alinéa, qui visera l'article 2, f), de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.
8. L'actuel huitième alinéa du préambule doit être omis, aucun examen préalable au sens de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' n'ayant eu lieu. La circonstance selon laquelle la dispense visée à l'article 2, 1°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', s'applique en l'espèce ne doit pas être mentionnée dans le préambule.

Article 1^{er}

9. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 1^{er}, 2°, du projet, on écrira « paragraaf 3 » au lieu de « paragraaf ».
10. L'article 1^{er}, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 19 décembre 2002 fait état de la surveillance de « l'application des arrêtés pris en exécution de la loi du 24 janvier 1977 [...] ». Or, cette loi comprend également des dispositions qui sont directement applicables et qui ne nécessitent aucun arrêté d'exécution⁴. Le délégué convient que la surveillance de l'application de telles dispositions légales doit, elle aussi, être attribuée aux agents concernés de l'AFMPS.

⁴ Ainsi en est-il des interdictions inscrites dans les articles 3/1, 4, § 3, 5, § 4, et 6, §§ 4, alinéa 1^{er}, et 6, de la loi du 24 janvier 1977.

Dès lors, mieux vaudra écrire : « l'application 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 et de ses arrêtés d'exécution ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT