



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.722/3
van 14 april 2014

avis 55.722/3
du 14 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake veterinaire
controles die van toepassing
zijn op het intracommunautaire
handelsverkeer in bepaalde
levende dieren en producten'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux contrôles vétérinaires
applicables aux échanges
intracommunautaires de
certains animaux vivants et
produits'

Op 13 maart 2014 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 'inzake veterinaire controles die van toepassing zijn op het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 14 april 2014.

*

Le 13 mars 2014, 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 'relatif aux contrôles vétérinaires applicables aux échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 14 avril 2014.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de regels te bepalen voor veterinaire controles in het handelsverkeer tussen lidstaten van bepaalde levende dieren en producten.¹ De ontworpen regeling, die in de plaats komt van het koninklijk besluit van 31 december 1992 ‘betreffende de veterinaire en zoötechnische controles die van toepassing zijn op het intracommunautaire handelsverkeer van sommige levende dieren en producten’, vormt de (nieuwe) omzetting van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 ‘inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt’.

Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de controles bij de oorsprong (artikelen 3 en 4 van het ontwerp) en met betrekking tot de controles bij de bestemming (artikelen 5 en 6). Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) kan maatregelen nemen wanneer tijdens controles wordt vastgesteld dat de dieren of de producten niet voldoen aan de veterinairerechtelijke voorschriften (artikel 7). In bepaalde gevallen worden de kosten voor deze maatregelen ten laste gelegd van de verzender, diens gemachtigde of de persoon die belast is met de zorg voor de producten of de dieren (artikel 8). Aan de operatoren die deelnemen aan het intracommunautaire handelsverkeer van de producten of de dieren worden bepaalde verplichtingen opgelegd (artikel 9).

Ten slotte worden wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 24 september 1998 ‘betreffende de veterinaire certificering voor levende dieren, bepaalde producten van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong’ en worden zowel het koninklijk besluit van 31 december 1992 als het ministerieel besluit van 25 januari 1993 ‘tot vaststelling van het model van meldingsbericht zoals bedoeld in artikel 7, § 4, 1°, van het koninklijk besluit van 31 december 1992 betreffende de veterinaire en zoötechnische controles die van toepassing zijn op het intracommunautaire handelsverkeer van sommige levende dieren en producten’ opgeheven (artikelen 10 tot 12).

3. De artikelen 3 tot 9 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in de artikelen 9, 1°, 15, 1° en 2°, 18 en 19 van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Die bepalingen bieden ook de rechtsgrond voor de wijzigings- en opheffingsbepalingen vervat in de artikelen 10 tot 12 van het ontworpen besluit.

¹ Zie de opsomming van de diersoorten en producten in bijlage I bij het ontworpen besluit.

Wat betreft het toevertrouwen van opdrachten² aan het FAVV, kan het ontworpen besluit worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 13°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 3, § 3, 5, § 5, en 7, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen³ uitvoeringsmodaliteiten (lees: uitvoeringsmaatregelen) kan vaststellen voor het betrokken artikel (in het tweede geval wordt nog gespecificeerd “voor de controle van dieren”). In geen van deze drie gevallen is deze delegatie beperkt tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Deze delegaties moeten dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

De delegatie aan de minister in artikel 3, § 1, eerste lid, g), van het ontwerp kan enkel worden gebillijkt indien de beoogde “vastlegging van verdere modaliteiten” (lees: nadere regels) beperkt is tot praktische uitvoeringsmaatregelen van hetgeen in de ontworpen bepaling wordt geregeld en er geen inhoudelijke elementen aan worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen naar de rechtsgrond in het tweede en het derde lid van de aanhef moeten worden aangepast aan hetgeen *sub* 3 is opgemerkt.

Artikel 8

6. De gemachtigde stelde dat de verwijzing in artikel 8, 1), i, van het ontwerp naar het koninklijk besluit van 25 april 1988 ‘tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987’ moet worden vervangen door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 3 februari 2014 ‘tot aanwijzing van de dierenziekten die vallen onder de toepassing van hoofdstuk III van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 en tot regeling van de aangifteplicht’.

² De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp enkel betrekking heeft op de gewone opdrachten van het FAVV (en dus niet op bijkomende opdrachten, waarvoor een bijkomende rechtsgrond vereist zou zijn).

³ Zie immers artikel 1, 10°, van 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’, dat bij artikel 2, eerste lid, van toepassing wordt verklaard voor de toepassing van het ontworpen besluit.

Artikel 12

7. De opheffing van het koninklijk besluit van 31 december 1992 is hoe dan ook beperkt tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid; dit hoeft niet te worden gepreciseerd in de opheffingsbepaling. De woorden “voor wat betreft de federale landbouwbevoegdheden”⁴ worden dan ook beter weggelaten uit artikel 12 van het ontwerp.⁵

*

⁴ De gemachtigde bevestigde dat de volledige bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van dat besluit wordt beoogd.

⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 139, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les règles relatives aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges de certains animaux vivants et produits entre États membres ¹. Les dispositions en projet, qui se substituent à l'arrêté royal du 31 décembre 1992 'relatif aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables aux échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits', constituent la (nouvelle) transposition de la directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990 'relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur'.

Le projet contient des dispositions concernant les contrôles à l'origine (articles 3 et 4 du projet) et les contrôles à destination (articles 5 et 6). L'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) peut prendre des mesures lorsqu'il est constaté lors de contrôles que les animaux ou les produits ne répondent pas aux conditions de police sanitaire (article 7). Dans certains cas, les frais afférents à ces mesures sont mis à la charge de l'expéditeur, de son mandataire ou de la personne qui a la charge des soins pour les produits ou les animaux (article 8). Certaines obligations sont mis à la charge aux opérateurs qui participent aux échanges intracommunautaires des produits ou des animaux (article 9).

Enfin, des modifications sont apportées à l'arrêté royal du 24 septembre 1998 'concernant la certification vétérinaire pour les animaux vivants, certains produits d'origine animale et certains produits d'origine végétale' et tant l'arrêté royal du 31 décembre 1992 que l'arrêté ministériel du 25 janvier 1993 'établissant le modèle de notification visé à l'article 7, § 4, 1^o, de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 relatif aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables aux échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits' sont abrogés (articles 10 à 12).

3. Les articles 3 à 9 de l'arrêté en projet trouvent en principe un fondement juridique dans les articles 9, 1^o, 15, 1^o et 2^o, 18 et 19 de loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987. Ces dispositions procurent également un fondement juridique aux dispositions modificatives et abrogatoires contenues dans les articles 10 à 12 de l'arrêté en projet.

En ce qui concerne l'attribution de missions ² à l'AFSCA, l'arrêté en projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné

¹ Voir l'énumération des espèces animales et produits à l'annexe I de l'arrêté en projet.

² Le délégué a confirmé que le projet concerne uniquement les missions ordinaires de l'AFSCA (et donc pas des missions complémentaires, qui requerraient un fondement juridique supplémentaire).

avec l'article 4, §§ 1^{er} à 3, et l'article 5, alinéa 2, 13°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 3, § 3, 5, § 5, et 7, § 2, du projet disposent que le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions³ peut fixer les modalités d'exécution de l'article concerné (dans le deuxième cas, il est encore précisé « pour le contrôle des animaux »). Dans aucun de ces trois cas, cette délégation n'est limitée à des questions d'ordre accessoire ou de détail. Ces délégations doivent dès lors être distraites du projet.

La délégation accordée au ministre par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, g), du projet peut uniquement se justifier si « l'établissement de modalités supplémentaires » se limite à des mesures pratiques d'exécution des règles inscrites dans la disposition en projet et si aucun élément de fond n'y est ajouté.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Les références au fondement juridique faites aux deuxième et troisième alinéas du préambule seront adaptées conformément aux observations formulées au point 3.

Article 8

6. Le délégué a précisé que la référence que fait l'article 8, 1), i, du projet à l'arrêté royal du 25 avril 1988 'désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux' doit être remplacée par une référence à l'arrêté royal du 3 février 2014 'désignant les maladies des animaux soumises à l'application du chapitre III de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et portant règlement de la déclaration obligatoire'.

³ Voir en effet l'article 1^{er}, 10°, 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', que l'article 2, alinéa 1^{er}, rend applicable pour l'application de l'arrêté en projet.

Article 12

7. L'abrogation de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 est de toute façon limitée à la sphère de compétences de l'autorité fédérale; il est inutile de le préciser dans la disposition abrogatoire. Mieux voudrait dès lors distraire les mots « pour ce qui concerne les compétences agricoles fédérales »⁴ de l'article 12 du projet⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁴ Le délégué a confirmé que c'est la compétence intégrale de l'autorité fédérale à l'égard de cet arrêté qui est visée.

⁵ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 139, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).