



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.763/3
van 16 juli 2018

avis 63.763/3
du 16 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 november 2003 betreffende
autocontrole, meldingsplicht en
traceerbaarheid in de
voedselketen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 novembre 2003 relatif à
l'autocontrôle, à la notification
obligatoire et à la traçabilité
dans la chaîne alimentaire'

Op 19 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2018.

*

Le 19 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 3 août 2018^(**), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een paragraaf 7 toe te voegen aan artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 ‘betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’, waarin wordt bepaald dat wanneer de operator¹ analyses van producten laat uitvoeren bij laboratoria die niet vallen onder paragraaf 1, tweede lid,² hij met deze laboratoria contractueel vastlegt dat de naleving van de vereisten inzake vertrouwelijkheid niet van toepassing is ten aanzien van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV).

Op de vraag wat precies met de ontworpen regeling wordt beoogd, antwoordde een van de gemachtigden het volgende:

“Het is de bedoeling van het opheffen van de vertrouwelijkheid ten aanzien van het FAVV dat de operator voldoet aan de meldingsplicht bedoeld in artikel 8, §§ 1 en 2, van het K.B. van 14 november 2003. Het is niet de bedoeling dat het buitenlands laboratorium zelf een melding aan het FAVV doet. Dit laatste vloeit (...) niet voort uit de ontworpen bepaling. De ontworpen bepaling legt geen meldingsplicht op aan buitenlandse labo's. Echter, de ontworpen bepaling geeft het FAVV de mogelijkheid zelf contact op te nemen met deze labo's om informatie op te vragen, zonder dat het buitenlands labo dit zou kunnen weigeren omwille van redenen van vertrouwelijkheid.”

RECHTSGROND

2. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 4, § 3, eerste lid, van het bij wet bekrachtigde³ 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’. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, na advies van het wetenschappelijk comité van het Agentschap, voor de activiteiten van de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de voedselketen, de verschillende organisatieniveaus voor een intern controlesysteem te bepalen, alsook om de criteria en de “modaliteiten” tot het bereiken en tot het behouden ervan vast te stellen.

De gemachtigden verklaarden daarover nog het volgende:

“De ontworpen bepaling heeft betrekking op de meldingsplicht van de operatoren. Artikel 4, § 3, tweede lid, van het K.B. van 22 februari 2001 bepaalt echter dat de Koning tevens, na advies van het Wetenschappelijk Comité van het Agentschap, aan de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de voedselketen een meldingsplicht kan

¹ Dit is, overeenkomstig artikel 2, 5°, van het koninklijk besluit van 14 november 2003, “de onbezoldigde natuurlijke persoon, de onderneming (...), of de vereniging, zowel publiek- als privaatrechtelijk, die al dan niet met winstoogmerk actief is, in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van een product”.

² Dit zijn laboratoria die niet vallen onder de meldingsplicht vervat in die bepaling.

³ 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’.

opleggen in de gevallen die Hij bepaalt. De ontworpen bepaling legt geen meldingsplicht op. (...)

L'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'A.R. du 22 février 2001 vise les systèmes que les opérateurs doivent mettre en œuvre (exemple système d'autocontrôle incluant un système détection des anomalies mettant ou pouvant mettre en danger les consommateurs et de notification de ces anomalies). Grâce aux procédures-systèmes qu'ils mettent en place, les opérateurs 'responsables' doivent donc pouvoir informer l'Agence rapidement et simplement lorsque, via un résultat d'analyse, ils détectent un danger possible pour les consommateurs. Les entreprises tentées par la fraude peuvent passer par des laboratoires étrangers pour éviter la notification obligatoire (aussi éviter la notification obligatoire imposée au laboratoire belge). C'est pour prévenir ces cas très particuliers et garantir le mieux possible la sécurité des consommateurs, que ce § 7 est inséré. Cela permettra à l'Agence en cas de doute de contacter les laboratoires étrangers qui feraient des analyses pour une entreprise belge et d'obtenir des informations auprès de ce laboratoire sans que celui-ci ne rompe les règles de confidentialité en répondant aux questions."

De Raad van State ziet evenwel niet in hoe de zo-even aangehaalde delegaties betreffende het interne controlesysteem het mogelijk maken om een operator te verplichten om in contracten met bepaalde laboratoria bedingen op te nemen aangaande de toegang voor het FAVV tot de resultaten van analyses van producten. Die delegaties, die losstaan van de delegatie inzake de meldingsplicht (zie daarover opmerking 3), slaan immers op het uitwerken van een systeem van *interne* controle waarbij operatoren zelf erop toezien dat hun producten voldoen aan de voorschriften inzake veiligheid van de voedselketen en kwaliteit, met inbegrip van een systeem van traceerbaarheid.⁴ Het mogelijk maken van een rechtstreeks toezicht door het FAVV op analyses van producten staat echter los van dat systeem van interne controle. De omstandigheid dat ermee wordt opgetreden tegen het omzeilen van het systeem van interne controle door bepaalde operatoren, doet geen afbreuk aan die vaststelling, wel integendeel.

Ook een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de voormelde wetsbepaling, lijkt om de zo-even geschetste redenen niet mogelijk, aangezien het uitwerken van een regeling van rechtstreeks toezicht door het FAVV op bepaalde laboratoria vreemd is aan het systeem van autocontrole en niet kan worden ingepast in de geest of de logica van die wetsbepaling.

3. Artikel 4, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bepaalt dat de Koning tevens, na advies van het wetenschappelijk comité van het Agentschap, aan de in artikel 4, § 3, eerste lid, bedoelde personen een meldingsplicht kan opleggen in de gevallen die Hij bepaalt.

⁴ Zie de artikelen 3 tot 6, 9 en 9/1 van het koninklijk besluit van 14 november 2003. Artikel 11 van dat besluit schrijft weliswaar voor dat alle documenten die betrekking hebben op autocontrole en traceerbaarheid gedurende een bepaalde tijd bewaard moeten worden en op hun verzoek moeten worden voorgelegd aan de personen belast met de controle, maar die controle lijkt (zie ook de artikelen 13 en 13bis) bij uitstek betrekking te hebben op de (opschorting van de) validatie van het autocontrolesysteem zelf.

Ook deze bepaling komt niet in aanmerking als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, nu er geen meldingsplicht wordt beoogd voor de betrokken laboratoria (zie de verklaring van de gemachtigde in opmerking 1), nog afgezien van de vraag of het opleggen van een meldingsplicht door middel van een contractuele clausule aan een buitenlands laboratorium in die rechtsgrond kan worden ingepast en verenigbaar is met hogere rechtsnormen. Ook rijst de vraag naar de afdwingbaarheid van een dergelijke regeling.

4. Bij artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt de Koning gemachtigd om “andere controle- en inspectiemodaliteiten” te bepalen, “in het bijzonder teneinde de verplichtingen na te komen die volgen uit de internationale verdragen en de internationale akten die op grond ervan zijn genomen”. Uit de vermelding “in het bijzonder” (“notamment”) kan worden afgeleid dat de regels inzake controle en inspectie niet enkel op die internationaalrechtelijke verplichtingen hoeven te slaan, zolang ze betrekking hebben op controle en inspectie door het FAVV in het kader van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Aangezien met de ontworpen regeling een andere vorm van controle en inspectie wordt beoogd dan in een systeem van autocontrole, gecombineerd met een meldingsplicht, namelijk het mogelijk maken van een rechtstreeks toezicht door het FAVV op analyses van producten bij laboratoria die niet onderworpen zijn aan de meldingsplicht, kan de rechtsgrond ervoor worden gevonden in de aangehaalde wetsbepaling.

Dat neemt niet weg dat het raadzaam is om bij een volgende wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 een uitdrukkelijke rechtsgrond te creëren voor deze nogal specifieke situatie, waarin uiteindelijk een tekortkoming van het voormelde systeem van autocontrole wordt geremedieerd door een systeem van rechtstreekse controle. Daarbij zou ook moeten worden stilgestaan bij de vraag naar de handhaafbaarheid van een dergelijk systeem, want het is de Raad van State niet duidelijk over welke mogelijkheden het Agentschap volgens de thans ontworpen regeling beschikt indien het betrokken laboratoria toch zou weigeren om inzage te verlenen in de analyses van producten.

ALGEMENE OPMERKING

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond, zou de ontworpen regeling beter niet worden opgenomen in artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2003, dat uitsluitend handelt over de meldingsplicht, maar wel in een nieuw hoofdstuk van dat besluit,⁵ zodat het afzonderlijke karakter van de ontworpen regeling beter uit de verf komt.

⁵ Met als opschrift bijvoorbeeld: “Specifieke verplichtingen van de operator”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Het ontworpen artikel 8, § 7,⁶ van het koninklijk besluit van 14 november 2003 (artikel 1 van het ontwerp) houdt in dat de operator met de betrokken laboratoria “contractueel vast[legt] dat de naleving van de vereisten inzake vertrouwelijkheid niet van toepassing zijn ten aanzien van het Agentschap”. Gelet op de verklaringen van de gemachtigden over wat precies wordt beoogd, zou beter worden bepaald dat contractueel moet worden bedongen dat het Agentschap op zijn vraag bij de betrokken laboratoria inzage kan krijgen in de analyses van producten.

*

⁶ Zie daarover opmerking 5.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de compléter l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 'relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire' par un paragraphe 7, qui dispose que, lorsque l'opérateur ¹ fait réaliser des analyses sur des produits dans des laboratoires non couverts par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ², l'opérateur précise dans un accord contractuel avec ces laboratoires que le respect de l'exigence de confidentialité n'est pas d'application pour l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA).

À la question de savoir quel est l'objectif que poursuit précisément le dispositif en projet, un des délégués a répondu ce qui suit :

« Het is de bedoeling van het opheffen van de vertrouwelijkheid ten aanzien van het FAVV dat de operator voldoet aan de meldingsplicht bedoeld in artikel 8, §§ 1 en 2, van het K.B. van 14 november 2003. Het is niet de bedoeling dat het buitenlands laboratorium zelf een melding aan het FAVV doet. Dit laatste vloeit (...) niet voort uit de ontworpen bepaling. De ontworpen bepaling legt geen meldingsplicht op aan buitenlandse labo's. Echter, de ontworpen bepaling geeft het FAVV de mogelijkheid zelf contact op te nemen met deze labo's om informatie op te vragen, zonder dat het buitenlands labo dit zou kunnen weigeren omwille van redenen van vertrouwelijkheid ».

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', confirmé par la loi ³. Cette disposition habilite le Roi, après avis du Comité scientifique de l'Agence, à déterminer, pour les activités des personnes physiques et morales participant à la chaîne alimentaire, différents niveaux d'organisation d'un système de contrôle interne, ainsi qu'à en fixer les critères et modalités d'acquisition et de conservation.

¹ Selon l'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003, il s'agit de « la personne physique non salariée, l'entreprise (...), ou l'association de droit public ou de droit privé, assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution d'un produit ».

² Il s'agit des laboratoires qui ne sont pas visés par la notification obligatoire que prévoit cette disposition.

³ 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'.

À ce propos, les délégués ont encore déclaré ce qui suit :

« De ontworpen bepaling heeft betrekking op de meldingsplicht van de operatoren. Artikel 4, § 3, tweede lid, van het K.B. van 22 februari 2001 bepaalt echter dat de Koning tevens, na advies van het Wetenschappelijk Comité van het Agentschap, aan de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de voedselketen een meldingsplicht kan opleggen in de gevallen die Hij bepaalt. De ontworpen bepaling legt geen meldingsplicht op. (...) »

L'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'A.R. du 22 février 2001 vise les systèmes que les opérateurs doivent mettre en œuvre (exemple système d'autocontrôle incluant un système détection des anomalies mettant ou pouvant mettre en danger les consommateurs et de notification de ces anomalies). Grâce aux procédures-systèmes qu'ils mettent en place, les opérateurs 'responsables' doivent donc pouvoir informer l'Agence rapidement et simplement lorsque, via un résultat d'analyse, ils détectent un danger possible pour les consommateurs. Les entreprises tentées par la fraude peuvent passer par des laboratoires étrangers pour éviter la notification obligatoire (aussi éviter la notification obligatoire imposée au laboratoire belge). C'est pour prévenir ces cas très particuliers et garantir le mieux possible la sécurité des consommateurs, que ce § 7 est inséré. Cela permettra à l'Agence en cas de doute de contacter les laboratoires étrangers qui feraient des analyses pour une entreprise belge et d'obtenir des informations auprès de ce laboratoire sans que celui-ci ne rompe les règles de confidentialité en répondant aux questions ».

Le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas comment les délégations précitées relatives au système de contrôle interne permettent de contraindre un opérateur à stipuler, dans des contrats conclus avec certains laboratoires, des clauses concernant l'accès de l'AFSCA aux résultats d'analyses de produits. Ces délégations, qui sont sans rapport avec la délégation en matière de notification obligatoire (voir à ce sujet, l'observation 3), portent en effet sur l'élaboration d'un système de contrôle *interne*, les opérateurs eux-mêmes veillant à ce que leurs produits satisfassent aux prescriptions en matière de sécurité de la chaîne alimentaire et de qualité, en ce compris un système de traçabilité⁴. Autoriser un contrôle direct par l'AFSCA des analyses sur des produits est toutefois sans rapport avec ce système de contrôle interne. La circonstance qu'il s'agit d'une mesure permettant d'éviter que certains opérateurs se soustraient au système de contrôle interne ne change rien à cette constatation, bien au contraire.

Les motifs précités s'opposent, semble-t-il, à ce que soit également invoqué le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec la disposition législative susmentionnée, dès lors que l'élaboration d'un régime de contrôle direct par l'AFSCA sur certains laboratoires est étrangère au système d'autocontrôle et ne peut pas s'inscrire dans l'esprit ou la logique de cette disposition législative.

3. L'article 4, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 février 2001 dispose que le Roi peut également, après avis du Comité scientifique de l'Agence, imposer une obligation de notification aux personnes visées à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, dans les cas qu'il détermine.

⁴ Voir les articles 3, à 6, 9 et 9/1 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003. Certes, l'article 11 de cet arrêté prévoit que tous les documents se rapportant à l'autocontrôle et à la traçabilité doivent être conservés durant une certaine période et doivent être présentés aux personnes chargées du contrôle à leur demande, mais ce contrôle semble (voir également les articles 13 et 13bis) essentiellement concerner la (suspension de la) validation du système d'autocontrôle lui-même.

Cette disposition ne peut pas davantage procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet, dès lors que l'intention n'est pas d'imposer une notification obligatoire aux laboratoires concernés (voir la déclaration du délégué dans l'observation 1), indépendamment même de la question de savoir si l'imposition d'une telle notification au moyen d'une clause contractuelle à un laboratoire étranger peut se concilier avec ce fondement juridique et est compatible avec les normes supérieures. La question du caractère contraignant d'un tel dispositif peut également être soulevée.

4. L'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 habilite le Roi à fixer « [d]'autres modalités de contrôle et d'inspection » « notamment afin de satisfaire aux obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci ». La mention « notamment » (« in het bijzonder ») permet de conclure que les règles en matière de contrôle et d'inspection ne doivent pas exclusivement porter sur ces obligations de droit international, pour autant qu'elles concernent le contrôle et l'inspection par l'AFSCA dans le cadre de la loi du 4 août 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire'.

Dès lors que le dispositif en projet vise une forme de contrôle et d'inspection autre qu'un système d'autocontrôle, combinée avec une notification obligatoire, à savoir permettre un contrôle direct par l'AFSCA sur les analyses de produits dans des laboratoires qui ne sont pas soumis à la notification obligatoire, son fondement juridique peut être trouvé dans la disposition législative précitée.

Il n'en demeure pas moins qu'il est conseillé, lors d'une prochaine modification de l'arrêté royal du 22 février 2001, de créer un fondement juridique exprès pour cette situation plutôt spécifique, dans laquelle, en définitive, une déficience du système d'autocontrôle précité est corrigée par un système de contrôle direct. À cet égard, il faudrait également se poser la question de l'applicabilité d'un tel système, le Conseil d'État n'apercevant pas clairement dans le dispositif actuellement en projet les possibilités dont dispose l'Agence dans l'hypothèse où les laboratoires concernés refuseraient néanmoins de donner accès aux analyses sur des produits.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Eu égard aux observations concernant le fondement juridique, il vaudrait mieux ne pas inscrire le dispositif en projet dans l'article 8 de l'arrêté royal du 14 novembre 2003, qui traite exclusivement de la notification obligatoire, mais plutôt dans un nouveau chapitre de cet arrêté⁵, de telle manière que le caractère distinct du dispositif en projet apparaisse plus clairement.

⁵ Dont l'intitulé pourrait être par exemple : « Obligations spécifiques de l'opérateurs ».

EXAMEN DU TEXTEArticle 1^{er}

6. L'article 8, § 7, en projet⁶ de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 (article 1^{er} du projet) emporte que l'opérateur « précise dans un accord contractuel » avec les laboratoires concernés « que le respect de l'exigence de confidentialité n'est pas d'application pour l'Agence ». Eu égard aux déclarations des délégués relatives à l'objectif précisément poursuivi, mieux vaudrait prévoir qu'il faut stipuler contractuellement que, lorsqu'elle en fait la demande aux laboratoires concernés, l'Agence peut avoir accès aux analyses sur des produits.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁶ Voir à ce sujet l'observation 5.