



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.489/3
van 22 maart 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 betreffende de bestrijding van Afrikaanse varkenspest, tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2005 tot vaststelling van aanvullende maatregelen voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2015 betreffende de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.489/3
du 22 mars 2019

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine, modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2005 fixant des mesures complémentaires pour l'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 2015 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale’

Op 20 februari 2019 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 maart 2004 betreffende de bestrijding van Afrikaanse varkenspest, tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 2005 tot vaststelling van aanvullende maatregelen voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2015 betreffende de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2019.

*

Le 20 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine, modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 2005 fixant des mesures complémentaires pour l'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 2015 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 mars 2019. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een aantal maatregelen in het kader van de bestrijding van de Afrikaanse varkenspest.

Daartoe worden het koninklijk besluit van 19 maart 2004 ‘betreffende de bestrijding van Afrikaanse varkenspest’, het koninklijk besluit van 22 december 2005 ‘tot vaststelling van aanvullende maatregelen voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong’ en het koninklijk besluit van 30 november 2015 ‘betreffende de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong’ gewijzigd.

Luidens artikel 4 treedt het te nemen besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

4. Artikel 1, eerste lid, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van de Dierengezondheidswet van 24 maart 1987 naar luid waarvan de Koning bepaalt in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend ingeval moet worden overgegaan tot de afslachting of afmaking van een dier dat door een dierenziekte is aangetast of besmet, of daarvan is verdacht.

Voor de artikelen 1, tweede lid,¹ 2 en 3, 1° en 3°, van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gevonden in artikel 6bis, derde lid, van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’, op grond waarvan de Koning de nadere regels vaststelt met betrekking tot het merken van slachtvlees.

¹ In zoverre wordt bepaald dat het verse vlees van de varkens wordt gemerkt met een bijzonder merk.

In zoverre in artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat het Agentschap² kan opleggen dat het verse varkensvlees wordt onderworpen aan een bepaalde behandeling in een inrichting die het aanwijst, kan een specifieke rechtsgrond worden gevonden in artikel 20, § 1, vierde lid, van de wet van 5 september 1952 waarbij de Koning wordt gemachtigd de voorwaarden en de nadere regels van een behandeling te bepalen waaraan vlees van in nood geslachte dieren onderworpen moet worden teneinde het voor de menselijke consumptie geschikt te verklaren. Het huidige vierde lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar voormelde bepaling.

Voor artikel 1, tweede lid, van het ontworpen besluit, dat er tevens toe strekt de opdrachten van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen te regelen, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 2°, 4°, 8° en 9°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. De aanhef dient in die zin te worden vervolledigd.

Voor artikel 3, 2° en 3°, van het ontworpen besluit waarin wordt bepaald dat het identificatiemerk alleen mag worden aangebracht onder rechtstreeks toezicht van de officiële dierenarts, wordt rechtsgrond gevonden in artikel 7, § 3, van de Dierengezondheidswet. Die bepaling machtigt de Koning de voorwaarden te bepalen “onder welke de dierenartsen meewerken aan de uitvoering van deze wet”. Het huidige vijfde lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar die bepaling.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ bepaalt dat de ontwerpen van koninklijk besluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort moeten worden voorgelegd.

De inspecteur van Financiën heeft in zijn gunstig advies van 20 december 2018 opgemerkt dat er “mogelijk een positief budgettair effect (kan) zijn door verminderde vergoedingen voor deskundige schatters”.

Het ontwerp dient derhalve met toepassing van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 om akkoordbevinding aan de minister bevoegd voor begroting te worden voorgelegd.

² Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen omtrent de rechtsgrond werd opgemerkt.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp kan beter worden weggelaten, zoals de gemachtigde ook beaamde:

“Il y avait une volonté de pouvoir mettre en œuvre le plus vite possible les dispositions de l'arrêté en cas de crise. Toutefois comme l'avis du Conseil d'Etat a été demandé sur base de l'article 84, § 1, alinéa 1^{er}, 2^o, on pourrait supprimer l'article 4 et revenir à une durée normale de 10 jours le cas échéant.”

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte un certain nombre de mesures s'inscrivant dans le cadre de la lutte contre la peste porcine africaine.

Il modifie à cet effet les arrêtés royaux du 19 mars 2004 'relatif à la lutte contre la peste porcine africaine', du 22 décembre 2005 'fixant des mesures complémentaires pour l'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine' et du 30 novembre 2015 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale'.

Aux termes de l'article 4, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

4. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 2, de la loi relative à la santé des animaux du 24 mars 1987 selon lequel le Roi détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée lorsqu'il faut procéder à l'abattage ou à la mise à mort d'un animal atteint ou contaminé d'une maladie des animaux ou suspecté de l'être.

L'article 6bis, alinéa 3, de la loi du 5 septembre 1952 'relative à l'expertise et au commerce des viandes' sur la base duquel le Roi précise les règles relatives au marquage des viandes de boucherie procure un fondement juridique aux articles 1^{er}, alinéa 2¹, 2 et 3, 1° et 3° de l'arrêté en projet.

Dans la mesure où l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet prévoit que l'Agence² peut imposer que les viandes de porc fraîches sont soumises à un traitement déterminé dans un établissement qu'elle désigne, un fondement juridique spécifique peut être trouvé dans l'article 20, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 5 septembre 1952 habilitant le Roi à fixer les conditions et les modalités d'un traitement auxquelles les viandes d'animaux abattus pour cause de nécessité doivent être soumises en vue d'être déclarées propres à la consommation humaine. Le quatrième alinéa actuel du préambule sera complété par une référence à la disposition précitée.

En ce qui concerne l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet qui vise par ailleurs à régler les missions de l'Agence fédérale de la sécurité alimentaire, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 2°, 4°, 8° et 9°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire'. Le préambule doit être complété en ce sens.

L'article 7, § 3, de la loi relative à la santé des animaux confère un fondement juridique à l'article 3, 2° et 3°, de l'arrêté en projet qui prévoit que la marque d'identification ne peut être apposée que sous la surveillance directe du vétérinaire officiel. Cette disposition habilite le Roi à déterminer les conditions « dans lesquelles les vétérinaires participent à l'exécution de la présente loi ». Le cinquième alinéa actuel du préambule doit par conséquent être complété par une référence à cette disposition.

FORMALITÉS

5. L'article 5, 2° de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' impose de soumettre à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions les projets d'arrêté royal qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles.

Dans son avis favorable du 20 décembre 2018, l'inspecteur des Finances a observé que « mogelijk een positief budgettair effect [kan] zijn door verminderde vergoedingen voor deskundige schatters ».

Par conséquent, en application de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, le projet doit être soumis à l'accord du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

¹ Dans la mesure où il est prévu que les viandes fraîches issues des porcs sont identifiées au moyen d'une marque spéciale.

² Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées au sujet du fondement juridique.

Article 4

7. Comme en a également convenu le délégué, il serait préférable d'omettre l'article 4 du projet :

« Il y avait une volonté de pouvoir mettre en œuvre le plus vite possible les dispositions de l'arrêté en cas de crise. Toutefois comme l'avis du Conseil d'Etat a été demandé sur base de l'article 84, § 1, alinéa 1^{er}, 2°, on pourrait supprimer l'article 4 et revenir à une durée normale de 10 jours le cas échéant ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE