RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 159.971 van 12 juni 2006
in de zaak A. 63.530/IX-2805.

In zake : de NV DAMARA,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te SINT-ANDRIES-BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Volksgezondheid,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. STUBBE en R. DEPLA,
kantoor houdende te SINT-KRUIS-BRUGGE,
Karel van Manderstraat 123.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV DAMARA op 3 mei 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van de minister van Volksgezondheid van 13 maart 1995 houdende het bevel tot sluiting van het slachthuis DAMARA, gelegen te Poperinge, Duinkerkestraat 26;

Gelet op het arrest nr. 59.122 van 22 april 1996 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur J. BAERT;

Gelet op de beschikking van 22 april 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 27 april 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 mei 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. HOSTE die, loco advocaat R. DEPLA verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1 Verzoekster baat een slachthuis uit te Poperinge aan de Duinkerksestraat 26.

1.2 Met een brief van 15 maart 1994 deelt de verwerende partij aan verzoekster mee dat haar een afwijking wordt toegestaan tot 31 december 1995 om te voldoen aan sommige bepalingen van de richtlijn 64/433/EEG betreffende gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vers vlees.

1.3 Met een brief van 27 februari 1995 stelt de inspecteur-generaal van het Instituut voor Veterinaire Keuring verzoekster in kennis dat na een inspectie vastgesteld werd dat "de staat van onderhoud en de algehele hygiënische toestand van het slachthuis totaal onaanvaardbaar" is. Na een opsomming van de vaststellingen concludeert de inspecteur-generaal als volgt :

> "Overeenkomstig artikel 17 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel waarschuw ik U dat deze inrichting een ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid vormt en dat ik bijgevolg aan de Minister van Volksgezondheid voorstel de gehele sluiting van de inrichting op te leggen."

1.4 Met een brief van 3 maart 1995 vraagt verzoekster aan de inspecteur-generaal om diens voorstel aan de minister van Volksgezondheid tot sluiting van de inrichting nog even uit te stellen en belooft zij de grove fouten te verhelpen om zo tijdelijk te kunnen verder werken in propere en hygiënische omstandigheden.

1.5 Op 13 maart 1995 beveelt de minister van Volksgezondheid de sluiting van het slachthuis. Dit is de bestreden beslissing, die luidt als volgt:

> "Ten gevolge van een inspektiebezoek uitgevoerd in bovenvermelde inrichting heeft de Inspektiedienst van het Instituut voor Veterinaire Keuring vastgesteld dat er in de bovenvermelde inrichting een ernstig en dreigend gevaar voor de Volksgezondheid bestaat. Overeenkomstig artikel 17 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel bent U hiervan voorafgaandelijk op de hoogte gebracht.
>
> Overeenkomstig artikel 17 van de boven vermelde wet van 5 september 1952, heb ik besloten de volgende maatregelen te nemen :
>
> 1. Sluiting van het slachthuis: bijgevolg zijn alle slachtaktiviteiten er verboden vanaf vandaag. Het Hoofd van Kring zal het vertrek van het momenteel opgeslagen vlees dat hij geschikt bevindt voor menselijke konsumptie toelaten na toepassing van onderhavige maatregelen. Alle vlees dat nadien aangetroffen wordt in dit slachthuis en de erbij horende lokalen zal afgekeurd en in beslag genomen worden.
> 2. Verplichting tot reinigen, ontsmetten en herstellen van de struktuur en de uitrusting van geheel het slachthuis evenals de bijhorende lokalen. Na akkoord van het Hoofd van Kring over de goede uitvoering van deze maatregelen, kan de aktiviteit in deze inrichting hervat worden."

2.1 Overwegende dat verzoekster ten gronde in een tweede middel de schending aanvoert van artikel 17 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel (hierna : de wet van 5 september 1952), doordat zij nooit een "voorafgaande waarschuwing" van de verwerende partij gekregen heeft en dat zij nooit de gelegenheid gehad heeft om de vastgestelde wantoestand te verhelpen, aangezien de inspecteur-generaal van het Instituut voor Veterinaire Keuring in zijn brief van 27 februari 1995 schreef dat hij "bijgevolg" aan de bevoegde minister "voorstelde de gehele sluiting van de inrichting op te leggen" en de minister onmiddellijk dit voorstel heeft ingewilligd; dat zij verwijst naar de parlementaire bespreking van artikel 17 waaruit blijkt dat de waarschuwing ertoe strekt de exploitant op de hoogte te brengen van het vastgestelde gevaar voor de volksgezondheid en hem de mogelijkheid te geven de gepaste maatregelen te treffen; dat volgens haar het systeem van de waarschuwing slechts zin heeft indien de betrokkene de tijd krijgt om de situatie recht te zetten en er daarna een controle gebeurt; dat verzoekster ook nog betoogt dat de voorafgaande waarschuwing moet uitgaan van de bevoegde minister, terwijl te dezen de gebrekkige "waarschuwing"

van 27 februari 1995 slechts een kennisgeving was van een ondergeschikte ambtenaar; dat zij in dat verband stelt dat een verwijzing naar het ministerieel besluit van 22 februari 1989 houdende overdracht van bevoegdheden van dagelijks bestuur aan de leidend ambtenaar, de adjunct-leidend ambtenaar en ambtenaren-generaal (hierna: het delegatiebesluit) niet relevant is, aangezien dit besluit geen betrekking heeft op sancties, die annuleerbare administratieve rechtshandelingen zijn, en aangezien geen delegatie mogelijk is van wat de wet aan de minister zelf opdraagt;

2.2 Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat verzoekster wel degelijk een voorafgaande waarschuwing overeenkomstig voornoemd artikel 17 kreeg, aangezien haar aangetekende brief van 27 februari 1995 uitvoerig de tekortkomingen opsomt en in de laatste alinea uitdrukkelijk vermeldt dat het een waarschuwing, zoals bedoeld in voornoemd artikel 17, betreft; dat zij betoogt dat verzoekster hierop reageerde met een brief van 3 maart 1995 waarin zij het merendeel van de tekortkomingen erkende en waarin zij niet betwist dat een sluiting wenselijk is, maar enkel verzoekt deze “nog even uit te stellen”, dat verzoekster na de waarschuwing voldoende tijd had -15 dagen- om verbeteringen door te voeren en de bevoegde inspecteur-generaal daarvan in kennis te stellen, hetgeen evenwel niet gebeurde, zodat na de voorafgaande waarschuwing uiteindelijk een voorlopige sluiting noodzakelijk was; dat de verwerende partij voorts betoogt dat niet enkel de bevoegde minister zelf de waarschuwing waarvan sprake in artikel 17 kan geven, - het feit, dat de wetgever de minister oplegt een controle op de waarschuwing uit te voeren bevestigt zelfs dat die waarschuwing niet moet uitgaan van de minister zelf - en dat artikel 2 van het delegatiebesluit duidelijk de inspecteur-generaal van het bestuur van de inspectiediensten machtigt om in naam van de minister of de staatssecretaris volgende taken uit te oefenen : “De nota’s, dienstorders, omzendbrieven, briefwisseling, die met derden inbegrepen, en documenten ondertekenen die geen principiële beslissingen behelzen, doch noodzakelijk zijn voor een ononderbroken uitvoering van de taken die aan zijn bestuur zijn toevertrouwd (...)”; dat de verwerende partij tenslotte stelt dat een waarschuwing geen “sanctie” is;

2.3 Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord herhaalt dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet de bedoeling blijkt de betrokken slachthuisuitbater de mogelijkheid te geven zich in regel te stellen, dat de voorafgaande waarschuwing slechts zin heeft wanneer daar de mogelijkheid van herstel wordt aan gekoppeld en dat de minister aldus de plicht heeft om na te gaan

of de betrokkene op basis van de waarschuwing de nodige maatregelen genomen heeft;

2.4 Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie herhaalt dat zij voornoemd artikel 17 nageleefd heeft, aangezien zij op 27 februari 1995 een aangetekende brief zond aan verzoekster waarin de tekortkomingen opgesomd zijn, dat verzoekster wist welke maatregelen ze moest treffen, aangezien zij de tekortkomingen erkende en vraagt de sluiting van de inrichting "nog even uit te stellen"; dat zij erop wijst dat er tussen de waarschuwing en de bestreden beslissing 14 dagen verstreken waarin verzoekster geen maatregelen heeft genomen;

2.5 Overwegende dat verzoekster de schending aanvoert van voornoemd artikel 17, dat luidt als volgt :

> "Wanneer vastgesteld wordt dat er een ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid bestaat in een van de bij deze wet bedoelde inrichtingen, kan de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, bij een met reden omklede beslissing en na voorafgaande waarschuwing elke maatregel nemen of opleggen om daaraan te verhelpen, met inbegrip van de gehele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting";

dat de memorie van toelichting bij deze bepaling, ingevoegd bij artikel 133 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, die in het stadium van ontwerp nog niet de verplichting bevatte om een voorafgaande waarschuwing te verzenden, volgende verduidelijking geeft :

> "De ambtenaren van de inspectiediensten mogen op basis van de wet van 5 september 1952 en de koninklijke besluiten ter uitvoering van de genoemde wet, vlees en vleeswaren uit de handel nemen, wanneer deze een gevaar voor de gezondheid betekenen. Deze ambtenaren kunnen evenwel niet verhinderen dat een bedrijf met verwaarlozing van de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen zijn activiteit in zulke onhygiënische omstandigheden voortzet, dat de voedingsmiddelen uiteindelijk ongeschikt zullen zijn voor consumptie.
>
> Daar de Minister van Volksgezondheid momenteel niet bevoegd is om adekwate maatregelen te nemen, wanneer zich een ernstig en dreigend gevaar voor de volksgezondheid voordoet in de bedrijven waar vlees verwerkt wordt, bestaat er reden toe dat de thans bevoegde Minister, in het belang van de volksgezondheid, in dergelijke eerder zeldzame omstandigheden specifieke maatregelen kan nemen of opleggen, die in het uiterste geval kunnen gaan tot het doen stopzetten, geheel of gedeeltelijk, van de activiteit in een bedrijf.
>
> Daar de maatregelen slechts kunnen genomen worden in dringende omstandigheden is het onmogelijk hier een beroepsprocedure in te lassen. Wel zal de Minister er zich van vergewissen dat de exploitant op de hoogte gesteld is van het gevaar en niet zelf de nodige maatregelen heeft genomen. Zijn beslissing zal in elk geval ingegeven zijn onder meer onder verwijzing naar het vastgesteld gevaar en na voorafgaande waarschuwing";

Overwegende dat de woorden “wel zal de Minister er zich van vergewissen dat de exploitant op de hoogte gesteld is van het gevaar en niet zelf de nodige maatregelen heeft genomen” de Raad van State, afdeling wetgeving, er toe bewogen hebben volgend advies te geven :

> “Gelet op de verregaande ingreep in de stoffelijke belangen van de betrokkenen die de ontworpen tekst mogelijk maakt, zou het beter zijn de beoogde bescherming in duidelijke bewoordingen in de normatieve tekst zelf in te schrijven, bijvoorbeeld onder de vorm van een voorafgaande aanmaningsplicht, met bepaling van een -eventueel korte- termijn binnen welke de betrokkene aan de aanmaning gevolg zal moeten geven”;

dat die bedenking de verwerende partij ertoe gebracht heeft de notie “voorafgaande waarschuwing” in de wet in te voeren;

Overwegende aldus dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet duidelijk blijkt dat de betrokkene, die met een sluitingsmaatregel bedreigd wordt, de kans moet krijgen zich te regulariseren; dat een systeem van voorafgaande waarschuwing trouwens geen zin heeft wanneer het als een loutere kennisgeving moet worden begrepen; dat de minister bijgevolg, vooraleer een maatregel te nemen, dient na te gaan of de betrokkene op basis van de waarschuwing de nodige maatregelen genomen heeft om het gevaar voor de volksgezondheid te weren; dat dit te dezen niet gebeurde; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de minister van Volksgezondheid van 13 maart 1995 houdende het bevel tot sluiting van het slachthuis DAMARA, gelegen te Poperinge, Duinkerkestraat 26.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf juni 2000 en zes, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	voorzitter van de Raad van State,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

W. GEURTS. **J. DE BRABANDERE.**