

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 240.985 du 9 mars 2018

224.669/XV-3680

En cause : **la s.c.r.l. GANNSTCM**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Mathieu SIMONIS, avocat,
 Mont Saint-Martin 74
 4000 Liège,

contre :

**l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire
(AFSCA)**
Centre Administratif du Botanique
boulevard du Jardin Botanique 55
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Vu la requête introduite le 2 mars 2018 par la s.c.r.l. GANNSTCM, en ce qu'elle tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de retrait d'agréments et d'autorisations concernant le numéro d'unité d'établissement 2.175.377.824 du 26 février 2018 (porté à la connaissance de la requérante le 28 février 2018) prise par l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA) en la personne du Dr Jean-Marie Dochy, Directeur général;

II. Procédure

Une ordonnance du 2 mars 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 8 mars 2018.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Mathieu SIMONIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Thierry De RIDDER, *loco* M^e Murielle VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante exploite une boulangerie à Visé à l'enseigne «Le Pain Se Sent Rire». Cette boulangerie a obtenu de l'AFSCA des agréments et autorisations pour le commerce de détail de denrées alimentaires, l'activité de boulangerie, la fabrication et la mise sur le marché de denrées alimentaires à base d'œufs crus, à base de lait cru ainsi qu'en qualité d'acheteur de lait de vache.

Son établissement de Visé et des emplacements qu'elle occupait sur un marché de Noël ont fait l'objet de contrôle de l'AFSCA entre le 20 mars 2015 et le 18 décembre 2017, qui ont relevé différentes infractions constatées dans des procès-verbaux, et un avertissement a été donné le 8 décembre 2016. La requérante signale aussi des contrôles le 22 septembre 2016 et en mars 2017 dont le résultat est favorable ou favorable avec remarque.

Le 20 février 2018, l'établissement de Visé fait l'objet d'une nouvelle inspection relatée comme suit dans le procès-verbal qui en a été dressé:

« Conditions dans lesquelles le contrôle s'est passé

À 8 h 50, nous nous présentons à l'établissement «Le pain se sent rire» à Visé. L'établissement est ouvert, une dame qui a le rôle de vendeuse est présente. Nous nous présentons et lui expliquons les raisons de notre présence. Elle nous laisse rentrer dans l'atelier de fabrication. Nous entamons le contrôle des installations de fabrication.

Après 15 minutes, elle nous intime l'ordre de quitter l'atelier, à la demande d'un responsable qu'elle a contacté par téléphone, et d'attendre l'arrivée d'un responsable de l'établissement.

Pendant ces faits, une seconde dame est rentrée dans l'établissement et a entamé le nettoyage de l'atelier.

Nous attendons 15 minutes et faisons savoir à la préposée que vu l'absence du responsable, nous reprenons notre contrôle. L'accès à l'atelier nous a à nouveau été refusé par la vendeuse. Selon celle-ci, le responsable sera présent à 12 h.

Mr Morgan Schaeffer, se présentant comme responsable de l'établissement, a contacté cette vendeuse par téléphone et a demandé à nous parler. Nous lui avons expliqué les raisons de notre contrôle et la nécessité d'accéder aux installations, comme la législation nous l'autorise.

Mr Morgan Schaeffer nous refuse l'accès à l'atelier et nous menace «de nous sortir par la peau du cou si nous y pénétrons». Mr Morgan Schaeffer

ne veut pas entendre raison. Il propose de réaliser le contrôle à 12 h en sa présence. Mr Pierre Denis, chef du secteur Transformation de l'ULC¹ de Liège informé par nos soins de la situation prend à son tour contact par téléphone avec Mr Morgan Schaeffer afin de le raisonner. Mr Schaeffer ne change pas d'avis et lui réitère ses menaces à notre propos.

Nous constatons le refus de contrôle, malgré nos tentatives de raisonnement de l'opérateur. Nous sortons de l'établissement. Nous constatons qu'après notre sortie, celui-ci est fermé à la clientèle et qu'une affiche manuscrite apposée sur la porte indique "fermé exceptionnellement Jusqu'à 12 h". Nous comprenons que cette fermeture inopinée servira au nettoyage de l'établissement.

Le contrôle des installations a duré environ 15 minutes. Lors de ce court laps de temps, nous avons néanmoins relevé de nombreuses infractions reprises ci-dessous.

Le procès-verbal relève ensuite 14 infractions.

Le 26 février, l'AFSCA a adressé une notification de décision de retrait de deux agréments et deux autorisations numérotées. Il s'agit de l'acte attaqué. Le courrier le contenant a été réceptionné le 28 février. La motivation de cette décision reproduit en substance le procès-verbal cité ci-dessus puis poursuit comme suit:

«M. Pierre Denis a alors expliqué à M. Schaeffer que les contrôles de l'AFSCA ne se font pas sur rendez-vous mais de façon inopinée, conformément aux procédures de l'Agence et qu'il n'y a pas lieu de faire une quelconque exception dans son cas de figure. Réaliser un contrôle à 12 h, comme M. Schaeffer l'exigeait serait revenu à lui donner l'opportunité de corriger des non-conformités. En effet, pendant le contrôle des installations qui a duré environ 15 minutes, des non-conformités ont déjà été constatées par rapport aux dispositions légales.

Nous ne pouvons que constater le refus de contrôle, malgré nos tentatives de raisonnement de M. Schaeffer. Nous sortons de l'établissement. Nous constatons qu'après notre sortie, celui-ci est fermé à la clientèle et qu'une affiche manuscrite apposée sur la porte indique "fermé exceptionnellement jusqu'à 12 h". Nous comprenons que cette fermeture inopinée servira vraisemblablement au nettoyage de l'établissement.

Suite aux constatations et au refus du contrôle, un procès-verbal a été dressé le 20 février 2018 portant le numéro PV/1968/18/0007/LIE et dont vous avez obtenu une copie. Ci-dessous vous trouverez un inventaire de ces infractions:

Compte tenu des non-conformités précitées, je constate que:

- les conditions d'exploitation applicables à l'établissement ne sont plus respectées;
- d'autres activités que celles visées dans les agréments et autorisations sont effectuées dans l'établissement alors qu'elles nécessitent un agrément ou une autorisation par l'agence;
- l'expertise ou le contrôle sont contrariés, empêchés ou refusés en ce que les agents de l'AFSCA sont empêchés de réaliser leur mission légale de contrôle des installations;
- la sécurité ou l'intégrité des membres du personnel de l'Agence est menacée ou affectée en raison des menaces dont ils ont fait l'objet;
- des infractions sont constatées dans le cadre des obligations en exécution de l'arrêté royal du 14 novembre 2003;

¹ Unité locale de contrôle.

que dans ces conditions et au vu de ce qui précède, la sécurité de la chaire alimentaire ne peut être garantie.»

Une saisie a été pratiquée le 28 février sur les marchandises et des scellés ont été apposés sur le matériel de l'entreprise avec le concours des forces de l'ordre.

Le 1^{er} mars, la requérante a sollicité de nouveaux agréments et de nouvelles autorisations.

IV. Moyens

A. Premier moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation du principe général *audi alteram partem*; qu'elle expose que:

- elle n'a pas été invitée à présenter ses moyens et sa défense suite au procès-verbal du 20 février 2018 sur lequel l'AFSCA se base pour motiver la décision attaquée;
- le verbalisateur n'a pas attendu la venue du responsable pour entamer son contrôle et rédiger son procès-verbal ;
- la mesure attaquée est une mesure grave qui implique d'entendre son destinataire, car en ce cas, l'autorité «doit préalablement l'informer des faits mis à sa charge, de la mesure qu'elle envisage d'adopter et lui permettre de prendre connaissance du dossier»;
- lorsqu'il contrôle le respect du principe *audi alteram partem*, le Conseil d'État s'assure que l'intéressé a pu utilement faire valoir son point de vue; il aurait suffi que la requérante ait pu faire valoir ses observations par écrit et que l'autorité ait pu statuer en connaissance de cause, ce qui n'a pas été suggéré ou permis en l'espèce;
- elle aurait également dû pouvoir être assistée d'un conseil, lequel aurait pu, par exemple, déposer plainte en inscription de faux du procès-verbal du 20 février 2018 à partir du moment où la requérante conteste le résumé des faits tel que décrit par l'agent constatateur;
- la requérante a donc été mise volontairement dans l'impossibilité de formuler la moindre observation utile;
- avant de prendre une mesure de retrait d'agréments et d'autorisations, l'AFSCA devait permettre à la requérante d'être entendue quant à la mesure administrative envisagée par l'autorité pour lui permettre de faire valoir ses arguments;
- si une telle obligation ne s'impose pas à l'autorité lorsqu'il y a une urgence telle à prendre une décision qu'il n'est pas possible de procéder à cette audition, en l'espèce, l'urgence n'était pas si pressante et l'acte attaqué ne vise ni ne motive l'urgence;
- le principe *audi alteram partem* a une valeur législative et il peut y être dérogé par une loi;
- l'arrêté royal du 22 février 2001, qui a été confirmé par la loi du 19 juillet 2001, a valeur législative et il énonce, en son article 3, les conditions dans lesquelles sont menés les contrôles et les constatations des infractions;

- son article 3, § 4, prévoit que les agents procèdent à l'audition du contrevenant et qu'une copie du procès-verbal d'audition est transmise au contrevenant dans un délai de trente jours;
- la nécessité et la sanction d'une absence d'audition doit être appréciée au regard de la gravité de la sanction à intervenir; et en l'espèce, ni la requérante ni la personne présente au moment du contrôle n'a été entendue;
- même suite à la rédaction du procès-verbal du 20 février 2018, la requérante n'a pas été invitée à présenter ses moyens;

2. *Appréciation du Conseil d'État*

Considérant que l'article 4, § 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire attribue compétence à l'AFSCA notamment pour

«1° le contrôle, l'examen et l'expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières à tous les stades de la chaîne alimentaire, et ce dans l'intérêt de la santé publique;

2° le contrôle et l'expertise de la production, de la transformation, de la conservation, du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation et des sites de production, de transformation, d'emballage, de négoce, d'entreposage et de vente des produits alimentaires et de leurs matières premières, ainsi que de tous autres sites où peuvent se trouver toute matière ou tout produit relevant des compétences de l'Agence ou tout objet permettant de constater les infractions;

3° l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et des autorisations liées à l'exécution de sa mission»;

Considérant que selon l'article 5, alinéa 1^{er}, de la même loi:

«Les compétences des personnes, institutions, services et organismes qui entrent dans le cadre des missions de l'Agence décrites à l'article 4, ainsi que les droits et obligations y afférents, sont transférés à l'Agence, de la manière à déterminer par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.»;

Considérant que 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 dispose notamment comme suit en ses articles 15 et 16:

«**Art. 15. § 1^{er}.** L'Agence peut retirer l'agrément ou l'autorisation, conditionnel ou non, délivré pour l'exercice d'une activité dans ou à partir d'un établissement lorsque:

...

2° les conditions d'exploitation applicables à l'établissement ne sont plus respectées;

3° d'autre(s) activité(s) que celle(s) visée(s) dans l'agrément ou l'autorisation sont effectuées dans l'établissement alors qu'elles nécessitent un agrément ou une autorisation par l'Agence;

4° l'expertise ou le contrôle adéquats sont contrariés, empêchés ou refusés;

5° la sécurité ou l'intégrité des membres du personnel de l'Agence est menacée ou affectée;

...

§ 2. À partir de la date de retrait de l'agrément ou de l'autorisation, aucun opérateur ne peut plus exercer l'activité concernée dans ou à partir de cet établissement.

...

Art. 16. § 1^{er}. Lorsque l'Agence estime qu'il existe des motifs pour appliquer les dispositions des articles 14 ou 15, elle fait connaître à l'exploitant les motifs invoqués ainsi que les mesures envisagées par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 2. L'opérateur dispose d'un délai de quinze jours pour faire connaître ses objections à l'Agence par lettre recommandée et, le cas échéant, solliciter d'être entendu par celle-ci et/ou proposer des améliorations en vue de rencontrer les motifs invoqués.

Si l'exploitant n'introduit pas d'objections dans ce délai, les mesures visées au § 1^{er} entrent en vigueur à partir du premier jour qui suit l'échéance du délai.

§ 3. L'UPC² concernée examine les objections et les propositions d'amélioration et exécute un nouveau contrôle. L'Agence informe l'opérateur, par lettre recommandée ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception, du résultat de ce contrôle.

Si l'Agence estime que l'établissement ne répond toujours pas aux exigences de santé publique, de santé animale, de bien-être des animaux ou de protection des végétaux, elle notifie sa décision par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 4. (*abrogé*)

§ 5. L'opérateur dispose d'un délai de cinq jours pour introduire un recours contre cette décision auprès d'une commission de recours, instaurée auprès de l'Agence. Cette commission de recours examine les objections reçues, les améliorations proposées, le rapport de l'UPC et, le cas échéant, entend l'intéressé.

Cette commission de recours est constituée d'un représentant des services de l'administrateur délégué de l'Agence, d'un représentant de la direction générale Politique de Contrôle de l'Agence, d'un représentant du Service juridique de l'Agence et d'un expert externe. Cette commission remet un avis au Ministre ou à son délégué.

Le Ministre ou son délégué dispose de quinze jours à dater de la session de la commission de recours pour prendre une décision finale sur le recours, sur base de l'avis précité, et la notifier à l'intéressé par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 6. Les dispositions visées aux §§ 1^{er} à 5 ne sont pas d'application si l'Agence prend une décision basée entièrement ou partiellement sur un des cas mentionnés à l'article 15, § 1^{er}, 4°, 5°, 6° ou 7°.»

2 Unité provinciale de contrôle.

Considérant que si le principe du contradictoire exprimé par l'adage *audi alteram partem* impose à l'autorité qui se propose de prendre une mesure grave à l'égard d'un administré, d'entendre celui-ci après l'avoir informé des faits en raison desquels la mesure est envisagée, de la nature de cette mesure et lui avoir permis de prendre connaissance du dossier, des considérations impérieuses de sécurité ou de salubrité publique peuvent tenir ce principe en échec;

Considérant que 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 du 19 juillet 2001, porte en son article 3, § 4, ce qui suit au sujet des agents de l'AFSCA:

«Ils recherchent et constatent les infractions, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, aux dispositions du présent arrêté ou prises en exécution de celui-ci, aux dispositions 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, aux dispositions des lois visées à l'article 5 de la même loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution ainsi qu'aux dispositions des règlements et décisions de l'Union européenne et qui relèvent des compétences de l'Agence.

Si besoin, ils procèdent à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile.

Une copie du procès-verbal est transmise au contrevenant dans un délai de trente jours prenant cours le lendemain de la constatation de l'infraction.

Ils peuvent requérir, dans l'exercice de leurs missions, l'assistance des forces de police.»

que la version actuelle de l'alinéa 2 («Si besoin, ils procèdent à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile») a été établie par la loi du 7 avril 2017, entrée en vigueur le 18 mai, en remplacement du texte «Ils procèdent à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile»; que cette modification traduit clairement l'intention de rendre l'audition du contrevenant facultative; que l'allégation de la requête selon laquelle l'article 3, § 4, «prévoit que les agents procèdent à l'audition du contrevenant» repose sur l'ancienne version de ce paragraphe;

Considérant que même en reconnaissant une valeur législative au principe *audi alteram partem*, la constatation s'impose qu'en l'occurrence, un texte législatif (l'arrêté royal du 22 février 2001 a été confirmé par la loi) en écarte l'application au stade de la constatation des infractions;

Considérant par ailleurs que l'article 16 de l'arrêté du 16 janvier 2006 organise une procédure contradictoire qui respecte le principe, mais prévoit aussi, en son § 6, que cette procédure ne doit pas être respectée dans quatre cas;

Considérant que dans l'avis (n° 39.348) qu'elle a donné sur cet arrêté alors qu'il était en projet, la section de législation a formulé à ce sujet la remarque suivante:

«Le paragraphe 6 de l'article 16 dispose que les paragraphes 1^{er} à 5 de cet article ne sont pas d'application si l'AFCSA prend une décision basée entièrement ou partiellement sur un des cas mentionnés à l'article 15, 4°, 5°, 6° ou 7°, du projet. Dans ces cas, l'AFCSA est dispensée du devoir d'audition.

À cet égard, le fonctionnaire délégué a apporté la précision suivante:

“Bij een inbreuk vastgesteld in het kader van artikel 15, 4°, 5°, 6° of 7° wordt ervan uitgegaan dat de inbreuk dermate ernstig is dat tot de onmiddellijke intrekking wordt overgegaan aangezien de veiligheid van de voedselketen niet langer kan worden gewaarborgd.”

L'obligation d'entendre implique que l'autorité qui envisage de prendre une décision qui portera un préjudice grave aux intérêts de l'administré est en principe tenue, au préalable, de donner à ce dernier la possibilité de défendre utilement ses intérêts.

Il ne peut être dérogé à l'obligation d'entendre, ainsi visée, que lorsque les faits en raison desquels la mesure en projet est envisagée, sont susceptibles d'être constatés directement et facilement par l'autorité, lorsqu'il est nécessaire d'intervenir rapidement ou lorsque la personne à l'égard de laquelle la mesure est envisagée, ne peut être contactée dans un délai raisonnable.

En principe l'AFCSA reste tenue par l'obligation de donner l'occasion à l'intéressé d'exprimer son point de vue. Il ne peut y être dérogé que si pour chacun des cas visés à l'article 15, 4° à 7°, du projet, il existe une justification suffisante susceptible de s'inscrire dans une des hypothèses citées ci-dessus. Il serait préférable de mentionner cette justification dans le rapport au Roi.»;

que le rapport au Roi contient, en réponse à cette observation, le passage suivant:

«Au Chapitre II les procédures de demande, d'octroi, de suspension et de retrait des agréments et des autorisations, sont également fixées.

Les procédures prévues ont fait l'objet d'une large concertation avec les divers secteurs concernés, notamment au sein du Comité consultatif de l'AFSCA. On a en particulier veillé à préserver au maximum les droits des entreprises qui feraient l'objet d'une proposition de fermeture.

Cependant, lorsque la sécurité de la chaîne alimentaire ne peut plus être garantie ou que la sécurité du personnel désigné par l'Agence n'est plus assurée, il est possible de déroger à cette règle et l'AFSCA peut, à condition que ce soit justifié sur base de constatations objectives, décider de suspendre ou de retirer l'agrément ou l'autorisation.»

Considérant qu'en l'espèce, le procès-verbal du 20 février établit que le contrôle des inspecteurs de l'AFSCA a été refusé et que des menaces ont été proférées à l'endroit des agents de l'Agence; qu'il s'agit des circonstances visées aux 4° et 5° de l'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, dans lesquelles la

procédure contradictoire est expressément écartée par l'article 16, § 6, du même arrêté; qu'il s'agit de faits qui ont été constatés directement et facilement par l'autorité, dans ce procès-verbal; que les infractions constatées et surtout l'interdiction faite aux inspecteurs de l'AFSCA de poursuivre le contrôle qu'ils avaient entamé, par la suspicion qu'elle fait naître que d'autres situations infractionnelles dangereuses pour la salubrité publique auraient pu être révélées, emporte comme conséquence que la sécurité de la chaîne alimentaire ne pouvait plus être garantie; que dans une telle situation, il pouvait, comme l'a estimé la section de législation du Conseil d'État, être dérogé à la procédure contradictoire organisée par les paragraphes 1^{er} à 5 de l'article 16;

Considérant, il est vrai, que la partie adverse a laissé s'écouler six jours entre le moment où elle a constaté la situation infractionnelle et celui où elle a adopté la décision attaquée; qu'on pourrait se demander si ce délai n'aurait pas pu être mis à profit pour offrir à la requérante la possibilité d'être entendue; qu'il convient à cet égard d'observer qu'à la suite du contrôle du mardi 20 février l'inspecteur de l'AFSCA a rédigé un «formulaire d'information de menaces» et s'est rendue au commissariat de police de Visé pour y déposer une plainte pour menaces; qu'elle a ensuite établi le procès-verbal constatant les infractions relevées au cours du peu de contrôle auquel elle a pu procéder; que ce procès-verbal compte sept pages de texte serré et a été établi le jour même et envoyé à la requérante; que le 23 février, l'AFSCA a porté plainte auprès du procureur du Roi pour outrage à l'égard d'agents dépositaires de l'autorité publique et menaces verbales d'attentat contre les personnes; que la décision attaquée, qui compte neuf pages de texte serré, a été prise le lundi 26 février, soit le quatrième jour ouvrable suivant la constatation des faits;

Considérant que la décision attaquée ne présente pas un caractère répressif, mais constitue une mesure de police sanitaire dont l'objectif premier est d'éviter que des aliments dangereux pour la santé soient mis sur le marché; qu'une mesure de cette nature est urgente par nature; qu'il apparaît que le dossier a été traité avec une diligence normale; que l'audition de la requérante dans des conditions respectueuses des exigences du principe *audi alteram partem*, c'est-à-dire en l'informant de la mesure envisagée et de ses motifs et en lui laissant un délai raisonnable pour préparer son audition, assistée le cas échéant d'un avocat, aurait retardé son adoption; que la partie adverse, à qui il revient d'appliquer des textes législatifs et réglementaires qui écartent la contradiction des débats en pareil cas, a pu, sans commettre d'illégalité, s'abstenir d'inviter la requérante à s'expliquer avant que la décision attaquée ne soit adoptée; que le moyen n'est pas sérieux;

B. Deuxième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de l'absence de qualité des agents constatateurs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 3 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 des articles 4 et 5 de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire; qu'elle expose que:

- la décision attaquée se base sur le procès-verbal du 20 février 2018, lequel a été rédigé par l'agent Alexandra Scipioni et l'expert Johanna Faa;
- le procès-verbal ne mentionne pas que l'agent Scipioni a la qualité pour procéder au contrôle infligé à la requérante et rédiger ce procès-verbal, de même qu'il ne mentionne pas que l'expert Faa figure sur la liste établie par le ministre et aurait prêté serment entre les mains du ministre ou du juge de paix compétent;
- en outre, le procès-verbal de 20 février 2018 n'a pas été signé par l'expert Faa;
- la décision attaquée est prise au nom du directeur général (Jean-Marie Dochy) lequel n'a manifestement pas signé lui-même ladite décision, laquelle a été signée par un agent (Esther Mulkers) dont la requérante ignore si elle agit sur délégation légale et si elle dispose des qualités lui permettant de notifier ladite décision;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002 désignant les agents statutaires et contractuels de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence désigne, pour surveiller l'exécution des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne, qui relèvent des compétences de ladite Agence cinq catégories de personnes, dont les deux premières sont «les agents statutaires et contractuels de niveau A» et «les agents statutaires et contractuels de niveau B revêtus du grade d'expert technique»;

Considérant que les deux inspecteurs qui ont voulu procéder au contrôle le 20 février sont, l'un agent de niveau A et l'autre agent de niveau B revêtu du grade d'expert technique;

Considérant qu'aucune disposition n'impose qu'un procès-verbal établi lors d'un contrôle mené par deux agents soit signé par les deux; que le procès-verbal signé par la seule dame Scipioni est valable;

Considérant que l'arrêté ministériel du 30 octobre 2002 fixant les délégations de pouvoir au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire prévoit que les pouvoirs de contrôle de l'Agence sont délégués aux directeurs généraux (article 2), mais que ceux-ci peuvent les subdéléguer sans qu'il faille justifier cette subdélégation vis-à-vis des tiers (article 3); que l'agent signataire de la décision attaquée a valablement pu adopter celle-ci; que le moyen n'est pas sérieux;

C. Troisième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe général de prudence et de précaution; qu'elle expose que:

- pour pouvoir statuer en pleine connaissance de cause, l'autorité compétente doit procéder à une recherche minutieuse des faits, récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et prendre en considération tous les éléments du dossier;
- cette obligation découle du principe de prudence, appelé aussi «devoir de minutie»;
- en l'espèce, la décision attaquée se base sur un procès-verbal d'infraction du 20 février 2018 dans lequel l'agent verbalisateur signale «un refus de contrôle» avant de signaler également toute une série d'infractions constatées en «environ 15 minutes»;
- un «mini contrôle» de quinze minutes n'est pas un contrôle prudent, sérieux et minutieux et on relève par ailleurs que:
 - aucune photographie n'est prise à l'appui des constatations;
 - le procès-verbal énonce des considérations vagues et invérifiables a posteriori («l'évier n'est pas propre», «la poubelle de l'atelier n'est pas propre», «il y a du désordre dans le vestiaire», etc.);
 - aucun témoignage ne vient corroborer les constatations de l'agent constateur et l'expert n'a pas signé le procès-verbal en question;
 - le constat de l'huissier Weber atteste, par constatation contraire, le peu de crédit à accorder aux constatations unilatérales et non étayées de photographies de l'agent constateur en ce que, et de manière non exhaustive;
 - en ce qui concerne la traçabilité des œufs, ceux-ci disposent d'une traçabilité (0BE8018) et l'huissier s'est fait remettre un bon de livraison concernant cette marchandise;
 - en ce qui concerne les tartes à la framboise, seules les framboises sont congelées et posées sur une tarte cuite sur place, comme a pu le constater l'huissier et comme le gérant aurait pu l'expliquer dans le cadre d'un contrôle contradictoire;
 - l'évier et la poubelle sont photographiés et les photographies constatent leur état de propreté;
- l'article 3, § 4 de l'arrêté royal organisant les contrôles effectués par l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire dispose que les agents

«recherchent et constatent les infractions, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, aux dispositions du présent arrêté ou prises en exécution de celui-ci, aux dispositions 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, aux dispositions des lois visées à l'article 5 de la même loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution ainsi qu'aux dispositions des règlements et décisions de l'Union européenne et qui relèvent des compétences de l'Agence»;

- ces procès-verbaux n'ont pas une valeur probatoire absolue, mais simplement jusqu'à preuve du contraire, et la requérante dépose un constat d'huissier avec un constat photographique annexé – qui a une valeur probatoire supérieure puisqu'il fait foi jusqu'à inscription de faux – nuancé et parfois contredisant les constatations de l'agent de l'AFSCA;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation du «devoir de minutie» qui ne constitue pas une règle de droit, une décision en tout point légale ne pouvant être annulée au motif que son élaboration aurait été bâclée; que le manque de soin dans la préparation d'une décision est seulement de nature à engendrer des illégalités, qui, elles, pourraient justifier l'annulation d'une décision;

Considérant en outre que la requérante ne peut raisonnablement reprocher à la partie adverse la brièveté du contrôle réalisé par ses agents dès lors que c'est elle-même qui les a empêchés après un quart d'heure d'y procéder plus avant; que nonobstant ce bref délai, les inspecteurs ont pu constater quatorze infractions et, contrairement à ce qu'allègue la requête, prendre 43 photographies qui sont versées au dossier;

Considérant que, quelles que soient les forces probantes respectives d'un constat établi par les agents de l'AFSCA et d'un constat d'huissier, un constat d'huissier établi le 28 février est impuissant à établir que les constatations faites le 20 février ne seraient pas fiables; que le moyen n'est pas sérieux;

D. Quatrième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 16 de l'arrêté royal fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire, du principe du contradictoire, du principe du respect des droits de la défense et du principe général du droit de la motivation matérielle des actes administratifs et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des

actes administratifs; qu'à titre liminaire, elle conteste avoir refusé le contrôle de l'AFSCA le 20 février 2018 et conteste avoir menacé l'agent au téléphone; qu'elle ajoute que:

- le souhait pour le gérant d'être présent lors du contrôle ou l'énervement qu'il a pu éventuellement montrer au téléphone ne sont pas, en soi, une attitude qui doit le priver du bénéfice de voir ses droits de défense garantis et respectés;
- vu la gravité des accusations (refus de contrôle et menace) et leurs conséquences légales sur la procédure de retrait (retrait sans recours interne en l'occurrence), il appartenait à l'autorité de montrer qu'elle a tenu compte des arguments développés par la requérante, en vertu du principe du respect des droits de la défense, matière d'ordre public;
- l'obligation de prendre en compte les arguments du destinataire de la mesure se fonde aussi sur le principe général du droit de la motivation matérielle des actes administratifs et sur la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs;
- la décision attaquée a été prise en application de l'article 15, § 1^{er}, 2°, 3°, 4° et 5° et conformément à l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006; or:
 - l'article 16 § 1^{er}, dispose que «Lorsque l'Agence estime qu'il existe des motifs pour appliquer les dispositions des articles 14 ou 15, elle fait connaître à l'exploitant les motifs invoqués ainsi que les mesures envisagées par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception;
 - le § 6 précise encore que: «Les dispositions visées aux §§ 1^{er} à 5 ne sont pas d'application si l'Agence prend une décision basée entièrement ou partiellement sur un des cas mentionnés à l'article 15, § 1^{er}, 4°, 5°, 6° ou 7°»;
 - ainsi les motifs relatifs au refus de contrôle et à la crainte concernant l'intégrité d'un agent (menace en l'occurrence) permettent-ils à l'autorité d'échapper à l'obligation de recours interne;
 - toutefois, la formulation de l'article 16, § 1^{er}, est claire sur le point qu'en toute hypothèse, lorsque l'Agence estime qu'il existe des motifs pour appliquer les dispositions des articles 14 ou 15, elle fait connaître à l'exploitant les motifs invoqués ainsi que les mesures envisagées par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception;
 - la formulation employée à l'article 16, § 1^{er}, ne fait pas état des exceptions prévues au § 6 dudit article;
 - l'AFSCA n'a pas fait connaître à la requérante, concomitamment ou après l'envoi du procès-verbal du 20 février 2018, les motifs invoqués ainsi que les mesures envisagées par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception alors qu'elle envisageait d'appliquer les dispositions des articles 14 ou 15;
 - cette absence de notification est contraire à la loi (article 16, § 1^{er}) et, en l'espèce, a privé la requérante d'un temps précieux en vue de pouvoir se défendre quant aux accusations relatives au soi-disant refus de contrôle ou de menace au téléphone;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que dans la mesure où il invoque la violation des droits de la défense, le moyen se confond avec le premier moyen et n'est pas sérieux pour les raisons indiquées lors de l'examen de celui-ci;

Considérant que l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 écarte l'application des §§ 1^{er} à 5 du même article; qu'en raison des termes clairs de cette disposition, il ne peut être considéré qu'une partie du § 1^{er} resterait applicable; que le moyen n'est pas sérieux;

E. Cinquième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation du principe général de droit de la motivation matérielle des actes administratifs et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'après avoir rappelé la portée de l'obligation de motivation formelle, elle expose que:

- la décision attaquée vise un retrait d'agréments et d'autorisations et motive sa décision, notamment, sur quatre infractions qui ont été constatées le 18 décembre 2017 à un endroit sans lien avec l'unité d'établissement («Louvain-la-Neige» en l'occurrence);
- en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, l'établissement est défini comme le «lieu d'activité, géographiquement identifiable par une adresse, où s'exerce au moins une activité ou à partir duquel elle est exercée et qui comprend l'ensemble de l'infrastructure et des équipements nécessaires à l'exercice de l'activité»;
- en l'espèce il n'y a donc aucun lien entre les infractions 11, 12, 13 et 14 visées aux motifs et le retrait d'agrément de l'unité d'établissement visé au dispositif;
- une telle motivation n'est pas adéquate et viole l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la décision attaquée est motivée par quatorze infractions dont dix constatées le 20 février en l'établissement de Visé; que celles-ci, et principalement le refus du contrôle, suffisent à motiver la décision attaquée; que le moyen critique un motif surabondant; qu'il n'est pas sérieux;

F. Sixième moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation du principe général de proportionnalité; qu'elle expose que:

- l'article 15 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 dispose que l'Agence peut retirer l'agrément ou l'autorisation, conditionnel ou non, délivré pour l'exercice d'une activité dans ou à partir d'un établissement dans toute une série de cas repris dans l'article;
- il s'agit d'une faculté et non d'une obligation;
- à lecture de la motivation de la décision attaquée et du peu d'antécédents à charge de la requérante, le Conseil d'État doit sanctionner l'extrême sévérité de la sanction entreprise, la pire sanction possible prévue par la loi, qui la condamne d'ailleurs à la faillite;
- la motivation de la décision attaquée ne mentionne aucun autre contrôle problématique concernant cette unité d'établissement entre le 22 septembre 2016 et le 20 février 2018;
- la motivation se base également sur les constatations unilatérales d'un agent constateur dont les accusations graves (refus de contrôle et menace) n'ont pas été soumises à la contradiction et n'ont pas été communiquées à la partie adverse en lui permettant d'être entendue avant la prise de décision;
- les autres constatations unilatérales sont également nuancées par un constat d'huissier daté du 1^{er} mars 2018;
- le contrôle de proportionnalité peut porter sur l'objectif de la décision, ce qui renvoie à une vision de l'intérêt général de l'autorité, aux moyens mis en œuvre pour l'atteindre et enfin sur les conséquences de la décision;
- au vu des éléments explicités ci-avant, et compte tenu notamment des conséquences catastrophiques que la décision attaquée implique pour la requérante et sa survie à court terme, il y a lieu de dire que la décision prise est disproportionnée;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la décision attaquée n'est pas une sanction, mais une mesure de police sanitaire; qu'il n'y avait pas lieu pour la partie adverse d'évaluer la gravité des manquements imputables à la requérante et de ses antécédents, mais de veiller à écarter le risque pour la santé publique que représente la mise sur le marché de denrées alimentaires préparées dans un établissement où 14 manquements, dont 10 actuels et 4 anciens, avaient été constatés en un quart d'heure et dont le producteur refusait que les conditions de fabrication soient contrôlées plus avant; que le moyen n'est pas sérieux;

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le neuf mars deux mille dix-huit par :

M. Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me} Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY