

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 oktober 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende de erkenning en de inrichtingsvoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen", heeft op 15 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 13 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif à l'agrément et aux conditions d'installation des abattoirs et d'autres établissements", a donné le 15 octobre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt dit spoedeisend karakter gemotiveerd door

"de omstandigheid dat ingevolge recent vastgestelde praktijken in de vleeshandel is komen vast te staan dat zonder uitstel moet worden voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van een verhoogd toezicht, op kosten van de exploitant, in de inrichtingen waar de volksgezondheid in gevaar werd gebracht of waar bedrog werd gepleegd".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van

.../...

30 december 1992 betreffende de erkenning en de inrichtingsvoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen, strekt er in hoofdzaak toe de mogelijkheid in te voeren om de duur van de erkenning waarover de exploitant van een inrichting moet beschikken in de tijd te beperken (artikel 1, 1°, van het ontwerp; ontworpen artikel 3, § 2, eerste lid), en om de erkenning afhankelijk te stellen van bijzondere voorwaarden, waaronder o.m. een verhoogd veterinair toezicht, te financieren door de exploitant zelf (artikel 1, 1°, van het ontwerp; ontworpen artikel 3, § 2, tweede en derde lid).

Het is ook de bedoeling om de regeling en maatregelen met betrekking tot erkenning van een inrichting te kunnen toepassen op elke inrichting van de exploitant (artikel 1, 1°, van het ontwerp; ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid).

Voorts wordt voorzien in de mogelijkheid om de beslissing van de minister met betrekking tot de erkenning ter kennis van de betrokkene te brengen bij gerechtsdeurwaardersexploot of door afgifte tegen ontvangstbewijs (artikel 1, 3°, van het ontwerp; ontworpen artikel 3, § 4).

Ten slotte beoogt het ontwerp drie bijkomende gevallen in te voeren waarin de maatregelen betreffende de erkenning toegepast zullen kunnen worden (artikel 2, 2°, van het ontwerp; ontworpen artikel 7, 9° en 10°).

.../...

2. Volgens de eerste twee leden van de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 14 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en in artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel.

Die bepalingen vormen inderdaad de rechtsgrond voor de essentie van het ontwerp. Het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid, (artikel 1, 1^o, van het ontwerp) vergt echter een afzonderlijk onderzoek.

Luidens dat artikel zal het verhoogde veterinair toezicht op een inrichting gefinancierd worden "overeenkomstig de regelen die voorzien zijn voor de door de exploitant van een inrichting aangevraagde bezoeken".

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verklaard dat bedoeld worden de bepalingen van artikel 6, § 2, van de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring (1), en dat de rechtsgrond voor het opleggen van een dergelijke vorm van heffing aan de exploitant gezocht moet worden in artikel 14 van de genoemde wet van 5 september 1952.

(1) Luidens artikel 6, § 2, van de wet van 14 juli 1994 is een recht verschuldigd voor elke gezondheidscontrole die uitgevoerd wordt op aanvraag van het bedrijf.

Luidens die laatste bepaling kan de Koning, "om gezondheidsredenen en met het doel bedrog te voorkomen, de inrichting en de exploitatie van openbare en particuliere slachthuizen, vleeshouwerijen, spekslagerijen, vleeswarenfabrieken, koelinrichtingen en in 't algemeen van elke inrichting, bestemd voor de handel in, of de bereiding, de bewerking of de bewaring van vlees en vleeswaren, aan bijzondere voorwaarden (...) onderwerpen".

Uit die bepaling volgt evenwel geen machtiging om de financiering van het verhoogde veterinaire toezicht aan de exploitant op te leggen.

Dergelijke machtiging vloeit evenmin voort uit artikel 6 van de wet van 5 september 1952, aangezien de in die bepaling verleende machtiging om heffingen op te leggen slechts slaat op de keuringen, onderzoeken en gezondheidscontroles, bedoeld in de genoemde wet zelf. Het verhoogde veterinaire toezicht, opgelegd als een soort sanctie, kan in deze bepaling bezwaarlijk ingepast worden.

Voor het ontworpen artikel 3, § 2, derde lid, is er bijgevolg geen rechtsgrond. Die bepaling moet dan ook uit het ontwerp weggelaten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid, kan de minister de bepalingen van deze paragraaf toepassen op elke inrichting van de exploitant.

.../...

De sanctie die aldus opgelegd kan worden, dient vanzelfsprekend in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de inbreuk waarop de maatregel steunt, een voldoende ernstig karakter moet hebben.

Artikel 2

1. Het gebruik van de woorden "onder meer" in de ontworpen inleidende zin van artikel 7 van het genoemde koninklijk besluit van 30 december 1992 is, wegens de aldus gecreëerde onbepaaldheid van het toepassingsgebied van dat artikel 7, strijdig met het legaliteitsbeginsel en met het beginsel van de rechtszekerheid. Men schrappe bijgevolg die woorden.

2. Het ontworpen artikel 7, 9°, somt in feite twee gevallen op waarin toepassing gemaakt kan worden van artikel 3, §§ 2, 3 en 4, van het koninklijk besluit van 30 december 1992. Het gaat enerzijds om het geval waarin een inbreuk wordt vastgesteld op de bepalingen van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten of de uitvoeringsbesluiten ervan, en anderzijds om het geval waarin zich een dreigend en ernstig gevaar voor de volksgezondheid voordoet.

.../...

De Raad van State vraagt zich af of die laatste bepaling niet een loutere herhaling vormt van wat reeds bepaald is in artikel 17 van de wet van 5 september 1952 en in artikel 8bis van de wet van 15 april 1965, en of dit laatste zinsdeel bijgevolg niet beter weggelaten wordt (1).

3. Volgens het ontworpen artikel 7, 10°, kan de minister een maatregel nemen op de enkele grond dat er een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek is.

Daargelaten de vaststelling dat niet gepreciseerd wordt waarop die onderzoeken betrekking moeten hebben, moet in elk geval opgemerkt worden dat het openen van een onderzoek geen afbreuk doet aan het vermoeden van onschuld, gewaarborgd bij artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 14, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Het openen van de mogelijkheid om een sanctie op te leggen, alleen maar omdat de exploitant betrokken zou zijn bij een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek, d.w.z. zonder dat het bestuur enig ander gegeven moet aanbrengen, houdt op zich een schending in van het vermoeden van onschuld.

Het ontworpen artikel 7, 10°, dient bijgevolg weggelaten te worden.

(1) Indien die bepaling in het ontwerp toch behouden wordt, zou zij hoe dan ook best onder een afzonderlijk nummer in artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 december 1992 opgenomen worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

"la circonstance que, suite à des pratiques constatées dans le commerce des viandes, il est apparu nécessaire de prévoir sans délai la possibilité de rendre obligatoire, aux frais de l'exploitant, un contrôle renforcé dans les établissements où la santé publique a été mise en danger ou dans lesquels des tromperies ont été commises".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 1992 relatif à l'agrément et aux conditions d'installation des abattoirs et d'autres établissements, soumis pour avis, tend essentiellement à introduire la possibilité de limiter dans le temps la durée de l'agrément dont doit disposer l'exploitant d'un établissement (article 1er, 1°, du projet; article 3, § 2, alinéa 1er, en

.../...

projet), et à subordonner l'agrément à des conditions particulières, parmi lesquelles un contrôle vétérinaire renforcé, à financer par l'exploitant lui-même (article 1er, 1º, du projet; article 3, § 2, alinéas 2 et 3, en projet).

L'objectif est également de permettre l'application, à chaque établissement de l'exploitant, des règles et des mesures relatives à l'agrément d'un établissement (article 1er, 1º, du projet; article 3, § 2, alinéa 4, en projet).

En outre, il est prévu de communiquer à l'intéressé la décision du ministre relative à l'agrément, par exploit d'huissier de justice ou par remise contre accusé de réception (article 1er, 3º, du projet; article 3, § 4, en projet).

Enfin, le projet envisage d'introduire trois cas supplémentaires, dans lesquels les mesures relatives à l'agrément pourront être appliquées (article 2, 2º, du projet; article 7, 9º et 10º, en projet).

2. Selon les deux premiers alinéas du préambule, le projet trouve un fondement légal à l'article 14 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, et à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

.../...

Ces dispositions procurent en effet un fondement légal pour l'essentiel du projet. L'article 3, § 2, alinéa 3, (article 1er, 1^o, du projet) requiert toutefois un examen distinct.

Aux termes de cet article, le contrôle vétérinaire renforcé d'un établissement sera financé "conformément aux règles prévues pour les visites demandées par l'exploitant d'un établissement".

Le fonctionnaire délégué a déclaré à cet égard qu'il s'agit des dispositions figurant à l'article 6, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (1), et que le fondement légal requis pour imposer à l'exploitant pareille forme de perception doit être recherché à l'article 14 de la loi précitée du 5 septembre 1952.

Selon cette dernière disposition, le Roi peut, "du point de vue sanitaire et en vue de prévenir les fraudes, (...) subordonner à des conditions spéciales, l'aménagement et l'exploitation des abattoirs publics et privés, des boucheries, des charcuteries, des ateliers de préparation, des frigorifères et en général de tout établissement affecté au commerce, à la préparation, à la fabrication ou à la conservation des viandes et des préparations de viandes".

(1) Selon l'article 6, § 2, de la loi du 14 juillet 1994, un droit est dû pour chaque contrôle sanitaire exécuté à la demande de l'entreprise.

Cette disposition n'implique cependant pas de délégation permettant d'imposer à l'exploitant le financement du contrôle vétérinaire renforcé.

Pareille délégation ne résulte pas davantage de l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952, dès lors que la délégation conférée par cette disposition pour imposer des perceptions ne s'applique qu'aux expertises, examens et contrôles sanitaires visés dans la loi susmentionnée elle-même. Le contrôle vétérinaire renforcé, imposé comme une sorte de sanction, peut difficilement s'inscrire dans cette disposition.

L'article 3, § 2, alinéa 3, en projet, est dès lors dépourvu de fondement légal. Il y aura donc lieu d'omettre cette disposition du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Selon l'article 3, § 2, alinéa 4, en projet, le ministre peut appliquer les dispositions de ce paragraphe à chaque établissement de l'exploitant.

La sanction pouvant ainsi être imposée doit évidemment se concilier avec le principe de proportionnalité. Cela signifie que l'infraction qui détermine la mesure doit présenter un caractère suffisamment sérieux.

.../...

Article 2

1. L'utilisation des mots "entre autres" dans la phrase introductive en projet de l'article 7 de l'arrêté royal susvisé du 30 décembre 1992 est, en raison de l'imprécision du champ d'application de cet article 7 ainsi créée, contraire aux principes de légalité et de la sécurité juridique. Il conviendra dès lors de supprimer ces mots.

2. L'article 7, 9°, en projet, énumère en fait deux cas auxquels peut s'appliquer l'article 3, §§ 2, 3 et 4, de l'arrêté royal du 30 décembre 1992. Il s'agit, d'une part, du cas où une infraction est constatée aux dispositions de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits ou de ses arrêtés d'exécution, et, d'autre part, du cas où il existe un danger grave et imminent pour la santé publique.

Le Conseil d'Etat se demande si cette dernière disposition n'est pas une simple répétition des dispositions qui figurent déjà à l'article 17 de la loi du 5 septembre 1952 et à l'article 8bis de la loi du 15 avril 1965, et s'il ne vaudrait pas mieux, dès lors, omettre ce dernier membre de phrase (1).

(1) Il serait préférable, si cette disposition était toutefois maintenue dans le projet, de l'inscrire sous un numéro distinct, à l'article 7 de l'arrêté royal du 30 décembre 1992.

3. Selon l'article 7, 10°, en projet, le ministre peut prendre une mesure à la seule condition qu'il existe une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire.

Indépendamment du fait qu'il n'est pas précisé sur quoi doivent porter ces enquêtes, force est d'observer en tout cas que l'ouverture d'une enquête n'affecte pas la présomption d'innocence, garantie par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, et par l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Prévoir la possibilité d'imposer une sanction, au seul motif que l'exploitant ferait l'objet d'une information ou d'une instruction, c'est-à-dire sans que l'administration doive apporter aucun autre élément, constitue en soi une violation de la présomption d'innocence.

Il y aura donc lieu d'omettre l'article 7, 10°, en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en toegelicht door de H. J. THEUNIS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire, et exposée par M. J. THEUNIS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER