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 4 december 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen betreffende de veterinaire keuring", heeft op 9 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 4 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses relatives à l'expertise vétérinaire", a donné le 9 décembre 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 voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd "door de omstandigheid dat ingevolge recent vastgestelde praktijken in de vleeshandel is komen vast te staan dat zonder uitstel moet worden voorzien in het wettelijk instrumentarium, enerzijds voor het opleggen door de Minister van een verhoogd toezicht op kosten van de exploitant, en anderzijds voor het opleggen van een tijdelijk of definitief beroepsverbod door de rechter van bij de eerste veroordeling wegens bedrog nopens de geschiktheid voor menselijke voeding, de oorsprong of de herkomst van vlees of voedingsmiddelen die vlees bevatten".

*

* *

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

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de wetgeving inzake de veterinaire keuring op twee punten te wijzigen.

Enerzijds wordt voor de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, voorzien in de mogelijkheid om, onder door de Koning te bepalen voorwaarden, "een inrichting op kosten van de exploitant aan een verhoogd veterinair toezicht (te) onderwerpen" (artikelen 2 en 4 van het ontwerp).

Anderzijds wordt voor de rechter in de mogelijkheid voorzien om, in geval van veroordeling wegens een overtreding waarbij "bedrog werd gepleegd nopens de geschiktheid voor menselijke voeding, de oorsprong of de herkomst van vlees of voedingsmiddelen die vlees (of vis) bevatten", ten laste van de veroordeelde een verbod uit te spreken om nog een in de bedoelde wetgeving bedoelde activiteit uit te oefenen of om gelijk welke activiteit in een in die wetgeving bedoelde inrichting uit te oefenen. In geval van herhaling binnen vijf jaar na een veroordeling als hiervóór bedoeld, worden de straffen verdubbeld, en is de rechter verplicht een verbod als hiervóór bedoeld uit te spreken (artikelen 3 en 5 van het ontwerp).

Beide wijzigingen worden telkens aangebracht, zowel in de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, als in 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.

ALGEMENE OPMERKING

De ontworpen maatregelen zijn van een grote gestrengheid. Opdat zij verenigbaar zouden zijn met het evenredigheidsbeginsel, is vereist dat het algemeen belang, dat met de bedoelde maatregelen gediend wordt, opweegt tegen de aantasting van de individuele rechten van de betrokkenen, i.h.b. hun recht om een beroepsactiviteit uit te oefenen.

Het tegen elkaar afwegen van het algemeen belang en de individuele rechten moet gebeuren met inachtneming van alle relevante omstandigheden. Het evenredigheidsbeginsel zou geëerbiedigd zijn, als bijvoorbeeld zou blijken dat er ernstige misbruiken bestaan in de sector, en dat de bestaande middelen ontoereikend zijn om die misbruiken op een efficiënte manier te bestrijden.

Het staat aan de wetgever om te oordelen over de opportuniteit van de ontworpen maatregelen. Opdat de Wetgevende Kamers dat oordeel zouden kunnen uitspreken, en daarbij met kennis van zaken de belangen tegen elkaar zouden kunnen afwegen, dient de regering hun de nodige gegevens terzake te bezorgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 4

1. De ontworpen artikelen 14 van de wet van 5 september 1952 en 3, § 1, van de wet van 15 april 1965 bepalen niet in welke gevallen de minister van de hem geboden mogelijkheid gebruik zou kunnen maken. Op dit punt wordt een onbeperkte bevoegdheid gedelegeerd aan de Koning, die de voorwaarden voor het opleggen van de in het ontwerp bedoelde maatregel dient te bepalen.

Een dergelijke delegatie van bevoegdheid strookt niet met de grondwettelijke beginselen die de verdeling van de normatieve bevoegdheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht betreffen. Overeenkomstig die beginselen dient de wetgever zelf de voorwaarden te bepalen of, minstens, de criteria te bepalen op grond waarvan de Koning de voorwaarden moet vaststellen.

Er moet bovendien opgemerkt worden dat de in het ontwerp bedoelde maatregel slechts verantwoord geacht kan worden, als er daarvoor voldoende zwaarwichtige redenen zijn. De ernst van de redenen zou mede moeten blijken uit de wijze waarop de voorwaarden of, minstens, de criteria voor het nader bepalen van de voorwaarden, in het ontwerp bepaald worden (1).

---

(1) Het enkele feit dat een exploitant zich niet schikt naar de uitgevaardigde regels (zie memorie van toelichting) kan bezwaarlijk als een voldoende reden beschouwd worden.

2. De ontworpen maatregel bestaat erin dat de exploitant aan een "verhoogd veterinair toezicht", op zijn kosten, wordt onderworpen.

Het begrip "verhoogd veterinair toezicht" wordt in het ontwerp niet nader omschreven. Omwille van de rechtszekerheid dient het ontwerp op dit punt gepreciseerd te worden. De stellers van het ontwerp zouden daarbij kunnen steunen op hetgeen in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, met dien verstande dat in een normatieve tekst een exemplatieve opsomming ("ondermeer") vermeden moet worden.

Er zou ook bepaald moeten worden hoelang een door de minister opgelegde maatregel van kracht blijft.

Artikelen 3 en 5

1. De ontworpen maatregel (beroepsverbod) moet als een bijkomende straf beschouwd worden. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, gehuldigd in o.m. de artikelen 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en 14 van de Grondwet, vereist dat het strafbaar feit op een voldoende precieze manier wordt omschreven.

Te dezen bepalen de ontworpen artikelen 32 van de wet van 5 september 1952 en 10 van de wet van 15 april 1965 dat het erin bedoelde verbod opgelegd kan worden in geval van "een overtreding waarbij ... bedrog werd gepleegd nopens

de geschiktheid voor menselijke voeding, de oorsprong of de herkomst van vlees of voedingsmiddelen die vlees (of vis) bevatten".

Die omschrijving voldoet niet aan het hiervóór genoemde vereiste. Zij is immers niet terug te vinden in de (vigerende) strafbepalingen van de genoemde wetten. Het lijkt erop dat in het ontwerp een omschrijving gebruikt wordt, die opgevat moet worden als een soort verzamelterm voor meer concrete strafbaarstellingen (welke ?) in de bestaande wetsbepalingen. De rechtszekerheid vereist dat op een meer precieze wijze een band met die concrete strafbepalingen wordt gelegd.

2. De ontworpen bepalingen geven, in geval van een eerste veroordeling, de rechter de mogelijkheid om een tijdelijk of definitief beroepsverbod uit te spreken.

Het staat aan de wetgever om te oordelen of aan de rechter een zo ruime beoordelingsvrijheid inzake de op te leggen sanctie verleend moet worden. Een alternatief zou erin kunnen bestaan dat de wetgever, in de mate van het mogelijke, voorziet in een gradatie van sancties, en dan zelf bepaalt in welke gevallen de ene of de andere sanctie toegepast kan worden.

Indien de ontworpen bepalingen op dit punt ongewijzigd behouden blijven, zal de rechter van de hem toegekende bevoegdheid in elk geval slechts gebruik kunnen maken met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. Dit

betekent dat de ernst van de maatregel (tijdelijk beroeps-verbod van korte of lange duur, of definitief verbod) hoe dan ook in verhouding zal moeten staan tot de ernst van de gepleegde feiten.

3. Het ontworpen artikel 32, vierde lid, van de wet van 5 september 1952 en het ontworpen artikel 10, tweede lid, van de wet van 15 april 1965 voorzien niet in een sanctie op het miskennen van het door de rechter opgelegde verbod.

Het ontwerp zou op dit punt best aangevuld worden (1).

4. Het ontworpen artikel 32, vijfde lid, van de wet van 5 september 1952 en het ontworpen artikel 10, derde lid, van de wet van 15 april 1965 bevatten bepalingen i.v.m. de herhaling.

Die bepalingen houden gedeeltelijk een overlapping in met het vigerende artikel 32, tweede en derde lid, van de wet van 5 september 1952 en het vigerende artikel 14, tweede lid, van de wet van 15 april 1965. Om moeilijkheden bij de toepassing van de genoemde wetten te vermijden, zouden die overlappingen weggewerkt moeten worden.

---

(1) Zie artikel 32, tweede lid, van de wet van 5 september 1952 en artikel 14, tweede lid, van de wet van 15 april 1965.

De Raad van State geeft in overweging om het geheel van de vigerende en ontworpen bepalingen i.v.m. de herhaling, in elk van de genoemde wetten, te herschrijven.

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 "door de omstandigheid dat ingevolge recent vastgestelde praktijken in de vleeshandel is komen vast te staan dat zonder uitstel moet worden voorzien in het wettelijk instrumentarium, enerzijds voor het opleggen door de Minister van een verhoogd toezicht op kosten van de exploitant, en anderzijds voor het opleggen van een tijdelijk of definitief beroeps-verbod door de rechter van bij de eerste veroordeling wegens bedrog nopens de geschiktheid voor menselijke voeding, de oorsprong of de herkomst van vlees of voedingsmiddelen die vlees bevatten".

*
* *

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

*
* *

PORTEE DU PROJET

L’avant-projet de loi soumis pour avis entend modifier la législation relative à l’expertise vétérinaire sur deux points.

D’une part, il est prévu que le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, sous certaines conditions à fixer par le Roi, "soumettre un établissement à un contrôle vétérinaire renforcé aux frais de l’exploitant" (articles 2 et 4 du projet).

D’autre part, il est prévu qu’en cas de condamnation pour une infraction par laquelle "une fraude concernant le caractère propre à la consommation humaine, l’origine ou la provenance des viandes ou des denrées alimentaires qui contiennent des viandes (ou du poisson) a été commise", le juge peut prononcer à charge du condamné une interdiction de continuer à exercer une activité visée par la législation en question ou d’exercer n’importe quelle activité dans un établissement visé par cette législation. En cas de récidive dans les cinq ans après une condamnation telle que visée ci-dessus, les peines sont portées au double et le juge est tenu de prononcer une interdiction telle que visée ci-dessus (articles 3 et 5 du projet).

Ces deux modifications concernent chacune tant la loi du 5 septembre 1952 relative à l’expertise et au commerce des viandes que 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.

OBSERVATION GENERALE

Les mesures en projet sont d'une grande rigueur. Pour qu'elles soient conciliables avec le principe de proportionnalité, il est requis que l'intérêt général servi par les mesures visées prévale sur l'atteinte portée aux droits individuels des intéressés, notamment leur droit d'exercer une activité professionnelle.

La mise en balance de l'intérêt général et des droits individuels doit se faire en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. Le principe de proportionnalité serait respecté si, par exemple, il s'avérait que de graves abus sont commis dans le secteur et que les moyens existants sont insuffisants pour les combattre efficacement.

Il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des mesures en projet. Le gouvernement est tenu de fournir les informations nécessaires aux Chambres législatives pour que celles-ci puissent procéder à cette appréciation et faire la balance des intérêts en connaissance de cause.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 4

1. Les articles 14 de la loi du 5 septembre 1952 et 3, § 1er, de la loi du 15 avril 1965, en projet, ne précisent pas dans quels cas le ministre pourrait avoir recours à la faculté qui lui est offerte. Sur ce point, un pouvoir illimité est délégué au Roi, qui doit fixer les conditions permettant d'infliger la sanction visée dans le projet.

Pareille délégation de compétence n’est pas conforme aux principes constitutionnels concernant la répartition du pouvoir normatif entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Conformément à ces principes, le législateur doit fixer lui-même les conditions ou, du moins, les critères sur la base desquels le Roi doit fixer les conditions.

Il y a lieu de remarquer en outre que la mesure visée dans le projet ne peut être considérée comme justifiée que s’il y a des motifs suffisamment graves pour ce faire. La gravité des motifs devrait apparaître, entre autres, de la manière dont les conditions ou, du moins, les critères permettant de fixer ces conditions, sont énoncés dans le projet (1).

2. La mesure en projet consiste à soumettre l’exploitant, à ses frais, à un "contrôle vétérinaire renforcé".

Le projet ne définit pas la notion de "contrôle vétérinaire renforcé". Dans l’intérêt de la sécurité juridique, le projet doit être précisé sur ce point. Pour ce faire, les auteurs du projet pourraient se baser sur l’exposé des motifs, étant entendu que, dans un texte normatif, il convient d’éviter les énumérations exemplatives ("entre autres").

---

(1) Le seul fait qu’un exploitant ne se conforme pas aux règles énoncées (voir exposé des motifs) peut difficilement être qualifié de motif suffisant.

Il y aurait également lieu de préciser combien de temps la mesure imposée par le ministre produit ses effets.

Articles 3 et 5

1. La mesure en projet (interdiction professionnelle) doit être considérée comme une sanction supplémentaire. Le principe de légalité en matière répressive, consacré entre autres par les articles 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 14 de la Constitution, requiert que l'infraction pénale soit définie avec suffisamment de précision.

En l'espèce, les articles 32 de la loi du 5 septembre 1952 et 10 de la loi du 15 avril 1965, en projet, énoncent que l'interdiction qui y est visée peut être imposée pour "une infraction par laquelle une fraude concernant le caractère propre à la consommation humaine, l'origine ou la provenance des viandes ou des denrées alimentaires qui contiennent des viandes (ou du poisson) a été commise ...".

Cette définition ne répond pas à la condition précitée. En effet, elle ne figure pas dans les dispositions pénales (en vigueur) des lois précitées. Le projet semble utiliser une définition qu'il convient d'interpréter comme une sorte de terme générique pour des incriminations plus concrètes (lesquelles ?) prévues par les dispositions légales existantes. La sécurité juridique requiert d'établir un lien plus précis avec ces dispositions pénales concrètes.

2. Les dispositions en projet permettent au juge, pour une première condamnation, de prononcer une interdiction professionnelle temporaire ou définitive.

Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu d'accorder au juge une liberté d'appréciation aussi large concernant la sanction à infliger. Une alternative pourrait consister à ce que, dans la mesure du possible, le législateur prévoie une gradation des sanctions et détermine lui-même dans quels cas l'une ou l'autre sanction serait applicable.

Si les dispositions en projet sont maintenues telles quelles sur ce point, le juge ne pourra de toute façon exercer le pouvoir qui lui est conféré qu'en respectant le principe de proportionnalité. Cela signifie que, quoi qu'il en soit, la gravité de la mesure (interdiction professionnelle temporaire de courte ou de longue durée, ou interdiction définitive) devra être proportionnelle à la gravité des infractions commises.

3. L'article 32, alinéa 4, en projet, de la loi du 5 septembre 1952 et l'article 10, alinéa 2, en projet, de la loi du 15 avril 1965 ne prévoient pas de sanction pour la méconnaissance de l'interdiction imposée par le juge.

Mieux vaudrait compléter le projet sur ce point (1).

---

(1) Voir l'article 32, alinéa 2, de la loi du 5 septembre 1952 et l'article 14, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1965.

4. L’article 32, alinéa 5, en projet, de la loi du 5 septembre 1952 et l’article 10, alinéa 3, en projet, de la loi du 15 avril 1965 contiennent des dispositions concernant la récidive.

Ces dispositions font en partie double emploi avec l’article 32, alinéas 2 et 3, en vigueur, de la loi du 5 septembre 1952 et l’article 14, alinéa 2, en vigueur, de la loi du 15 avril 1965. Pour éviter toute difficulté lors de l’application des lois précitées, il y aurait lieu de supprimer ces chevauchements.

Le Conseil d’Etat propose que soient réécrites, dans chacune des lois précitées, toutes les dispositions en vigueur et en projet concernant la récidive.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de
H. COUSY, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw F. LIEVENS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS W. DEROOVER