KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.379/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 november 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement op een voorontwerp van programmawet (wijzigingen aan het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, gewijzigd door de wetten van 19 juli en 30 december 2001), heeft op 14 november 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.379/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 12 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'amendement à un avant-projet de loi-programme (modifications 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, modifié par les lois des 19 juillet et 30 décembre 2001), a donné le 14 novembre 2002 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.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

> "Considérant que les transferts de compétences et de personnel vers l'Agence ou sa cellule provisoire sont terminés et que l'Agence peut enfin devenir réellement opérationnelle, il est opportun que ces modifications puissent entrer en vigueur très rapidement".

*
* *

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

*
* *

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

1. De wijzigingen die het amendement beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen, hebben in hoofdzaak betrekking op het volgende :

- de definitie van het begrip "product" wordt vervangen (ontworpen artikel 2, 4° - artikel 2 van het amendement) [(1)];

---

(1) De tekst van het amendement moet gelezen worden samen met een tekstverbetering waarop de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu in zijn adviesaanvraag de aandacht vestigt.

- de Koning wordt gemachtigd om de voorwaarden en de modaliteiten te bepalen volgens dewelke de uitoefening van elke activiteit in het kader van de voedselketen aan een toelating, een erkenning of een voorafgaande kennisgeving kan worden onderworpen (ontworpen artikel 3bis - artikel 4 van het amendement);

- de Koning wordt eveneens gemachtigd om, na advies van het wetenschappelijk comité van het Agentschap, voor de activiteiten van de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de voedselketen, de verschillende organisatieniveaus voor een intern controlesysteem te bepalen (ontworpen artikel 4, §§ 3 en 4 - artikel 5 van het amendement) [(2)].

Daarnaast worden in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 nog een aantal tekstuele en wetgevingstechnische verbeteringen aangebracht (artikelen 3 en 6 tot 9 van het amendement).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

2. Het eerste lid van het ontworpen artikel 3bis machtigt de Koning om de voorwaarden en de modaliteiten te bepalen volgens welke de uitoefening van elke activiteit in het kader van de voedselketen aan een toelating, een erkenning of een voorafgaande kennisgeving kan worden onderworpen.

Volgens de toelichting moet deze bepaling het mogelijk maken voor het Agentschap om alle plaatsen en operatoren die optreden in de voedselketen, alsook de plaatsen en de operatoren waarover het Agentschap de controle dient uit te oefenen, te kennen en te registreren, desgevallend na een toelating, erkenning of kennisgeving. Onder activiteit - aldus de toelichting - verstaat men alle stadia, met inbegrip van de invoer, vanaf de primaire productie van een product tot en met de opslag, het vervoer, de verkoop of de levering daarvan aan de eindverbruiker.

---

(2) In de adviesaanvraag kondigt de Minister aan dat de strafmaat, vastgesteld in het ontworpen artikel 4, § 4, een aanpassing behoeft, omwille van de analogie met andere regelingen.

Zoals het ontworpen artikel 3bis, eerste lid, is geredigeerd, wordt aan de Koning een bijna onbeperkte machtiging verleend om in te grijpen in elke activiteit die in het kader van de voedselketen wordt uitgeoefend. Een zo ruime machtiging strookt niet met de beginselen inzake de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. De grenzen van de aan de Koning verleende bevoegdheid zouden nader omschreven moeten worden, bijvoorbeeld door het nader bepalen van de beoogde activiteiten, de beoogde maatregelen of de beoogde finaliteit van die maatregelen.

3. Luidens het ontworpen artikel 3bis, tweede lid, worden de overtredingen van de op grond van het eerste lid van dit artikel te nemen bepalingen bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig tot driehonderd euro of met één van die straffen alleen.

Weliswaar is een dergelijke bepaling, waarbij de wetgever zelf de strafmaat vaststelt, formeel in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Het legaliteitsbeginsel impliceert echter ook dat de opgelegde straf, in verhouding tot de gepleegde feiten, niet onevenredig zwaar is. Op dit punt kan een strafbepaling als die van het amendement een probleem doen rijzen, omdat voor de overtredingen van alle uitvoeringsbesluiten in een zelfde strafmaat wordt voorzien. De ontworpen bepaling houdt m.a.w. geen rekening met de ernst van de inbreuk. De toepasselijke straffen zijn integendeel dezelfde, ongeacht of het bijv. gaat om een inhoudelijke overtreding dan wel om het loutere verzuim een vormvereiste (i.v.m. de toelating, de erkenning of de kennisgeving) na te leven.

Om aan dit laatste bezwaar tegemoet te komen, verdient het aanbeveling om het ontworpen tweede lid aan te vullen met een bepaling die machtiging verleent aan de Koning om (binnen de door de wetgever te bepalen grenzen) de strafmaat voor elk van de overtredingen van de door hem genomen besluiten vast te stellen.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4, § 4 (artikel 5 van het amendement).

Artikel 5

4. Luidens het ontworpen artikel 4, § 3, kan de Koning, na advies van het wetenschappelijk comité van het Agentschap, voor de activiteiten van de natuurlijke en rechtspersonen die deelnemen aan de voedselketen, "de verschillende organisatieniveaus voor een intern controlesysteem" bepalen.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat precies bedoeld wordt met de woorden "de verschillende organisatieniveaus voor een intern controlesysteem". Ook de toelichting verschaft terzake geen duidelijkheid. Het verdient dan ook aanbeveling het amendement op dit punt te preciseren.

Artikel 7

5. Dit artikel beoogt in artikel 8, vijfde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 februari 2001, het woord "frank" te vervangen door het woord "euro".

De aandacht van de stellers van het amendement wordt erop gevestigd dat ook artikel 9, § 3, van het genoemde koninklijk besluit in dezelfde zin kan worden aangepast.

Artikelen 8 en 9

Deze artikelen beogen de wijziging van twee artikelen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, die zelf wijzigingen hebben aangebracht in respectievelijk de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders en de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moeten de beoogde wijzigingen worden aangebracht, niet in de wijzigende bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, maar rechtstreeks in de betrokken bepalingen van de wetten van 21 juni 1983 en 24 maart 1987.

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 comme suit :

> "Considérant que les transferts de compétences et de personnel vers l'Agence ou sa cellule provisoire sont terminés et que l'Agence peut enfin devenir réellement opérationnelle, il est opportun que ces modifications puissent entrer en vigueur très rapidement".

*
* *

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 DE L'AMENDEMENT

1. Les modifications que l'amendement entend apporter à 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 concernent essentiellement :

- le remplacement de la notion de "produit" (article 2, 4°, en projet - article 2 de l'amendement) [(1)];

---

(1) Le texte de l'amendement doit se lire conjointement à une correction textuelle que le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement met en évidence dans sa demande d'avis.

- l'habilitation du Roi à déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles l'exercice de toute activité s'inscrivant dans le cadre de la chaîne alimentaire peut être subordonné à une autorisation, un agrément ou une notification préalable (article 3bis, en projet - article 4 de l'amendement);

- l'habilitation du Roi à déterminer, pour les activités des personnes physiques et morales participant à la chaîne alimentaire, les différents niveaux d'organisation d'un système de contrôle interne, après avis du Comité scientifique de l'Agence (article 4, §§ 3 et 4, en projet - article 5 de l'amendement) [(2)].

Un certain nombre de corrections d'ordre textuel ou légistique sont par ailleurs apportées à l'arrêté royal du 22 février 2001 (articles 3 et 6 à 9 de l'amendement).

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

2. En son alinéa 1er, l'article 3bis, en projet, habilite le Roi à déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles l'exercice de toute activité s'inscrivant dans le cadre de la chaîne alimentaire peut être subordonné à une autorisation, un agrément ou une notification préalable.

Selon les développements, cette disposition doit permettre à l'Agence de connaître et d'enregistrer, le cas échéant après autorisation, agrément ou notification, tous les lieux et opérateurs qui interviennent dans la chaîne alimentaire qu'elle est appelée à contrôler. Les développements indiquent que l'on entend par "activité" toutes les étapes, dont l'importation, depuis la production primaire d'un produit, jusques et y compris son entreposage, son transport, sa vente ou sa livraison au consommateur final.

---

(2) Dans la demande d'avis, le Ministre annonce que le quantum de la peine, déterminé à l'article 4, § 4, en projet, requiert une adaptation par souci d'analogie avec d'autres textes.

Tel qu'il est libellé, l'article 3bis, alinéa 1er, en projet, donne au Roi un pouvoir quasi illimité d'intervenir dans toute activité s'exerçant dans le cadre de la chaîne alimentaire. Une délégation de pouvoir aussi étendue ne saurait se concilier avec les principes organisant les relations entre les pouvoir législatif et exécutif. Il y aurait lieu de préciser les limites de la compétence attribuée au Roi, par exemple en définissant plus précisément les activités envisagées, les mesures projetées ou la finalité poursuivie par ces mesures.

3. Selon l'article 3bis, alinéa 2, en projet, les infractions aux dispositions à prendre en vertu de l'alinéa 1er de cet article, sont punies de huit jours à trois mois d'emprisonnement et d'une amende de vingt-six à trois cents euros ou d'une de ces peines seulement.

D'un point de vue formel, une telle disposition confiant au législateur le soin de fixer lui-même le taux de la peine, est assurément conforme au principe de la légalité des peines.

Néanmoins, ce principe de légalité implique également que la peine infligée ne soit pas démesurément lourde par rapport aux faits commis. De ce point de vue, une sanction telle que celle prévue dans l'amendement risque de poser un problème, un seul et même taux de la peine étant attaché à l'infraction à tous les arrêtés d'exécution. En d'autres termes, la disposition en projet ne prend pas la gravité de l'infraction en considération. Au contraire, les peines applicables sont identiques, qu'il s'agisse par exemple d'une infraction matérielle ou, simplement, de l'inaccomplissement d'une formalité (en ce qui concerne l'autorisation, l'agrément ou la notification).

Pour obvier à cette dernière objection, il est recommandé de compléter l'alinéa 2, en projet, en y insérant une disposition donnant au Roi le pouvoir de déterminer (dans les limites qu'il appartiendra au législateur de définir) le taux de la peine applicable à chacune des infractions aux arrêtés qu'il a pris.

L'article 4, § 4, en projet, (article 5 de l'amendement) appelle une observation identique.

Article 5

4. Selon l'article 4, § 3, en projet, le Roi peut, en ce qui concerne les activités des personnes physiques et morales participant à la chaîne alimentaire, déterminer les "différents niveaux d'organisation d'un système de contrôle interne", après avis du Comité scientifique de l'Agence.

Le Conseil d'Etat aperçoit mal la portée exacte des termes "différents niveaux d'organisation d'un système de contrôle interne". Les développements ne permettant pas davantage d'éclaircir cette question, il est recommandé de préciser l'amendement sur ce point.

Article 7

5. Cet article vise à remplacer le terme "francs" par le terme "euros" à l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal précité du 22 février 2001.

Il est signalé aux auteurs de l'amendement que l'article 9, § 3, de l'arrêté royal précité pourrait également être adapté en ce sens.

Articles 8 et 9

Ces articles ont pour objet de modifier deux articles de l'arrêté royal du 22 février 2001, qui ont eux-même apporté certaines modifications respectivement à la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux et à la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

Conformément aux règles de la légistique, il convient d'apporter les modifications envisagées directement dans les dispositions concernées des lois des 21 juin 1983 et 24 mars 1987, et non dans les dispositions modificatives de l'arrêté royal du 22 février 2001.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER