



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.965/1
van 29 maart 2013

avis 52.965/1
du 29 mars 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 19 december 2002 tot
aanduiding van de ambtenaren en
de personen belast met het toezicht
op de uitvoering van de bepalingen
van de wetten, besluiten en
reglementen van de Europese Unie
die onder de bevoegdheid van het
Federaal Agentschap voor de
Veiligheid van de Voedselketen
vallen’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 19 décembre 2002
désignant les agents et personnes
chargés de surveiller l’exécution
des dispositions des lois, arrêtés et
règlements de l’Union européenne
qui relèvent des compétences de
l’Agence fédérale pour la Sécurité
de la Chaîne alimentaire’

Op 28 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk ‘besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2002 tot aanduiding van de ambtenaren en de personen belast met het toezicht op de uitvoering van de bepalingen van de wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie die onder de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen vallen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2013.

*

Le 28 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 2002 désignant les agents et personnes chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 mars 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2013.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 3, § 1, van het bij wet bekrachtigde 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’, bepaalt welke personeelsleden, onverminderd de ambtsbevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, toezien op de uitvoering van de bepalingen van hetzelfde koninklijk besluit of van de uitvoeringsbesluiten ervan, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en van de uitvoeringsbesluiten ervan, van de wetten bedoeld in artikel 5 van wet van 4 februari 2000 en van de uitvoeringsbesluiten daarvan, alsook van de verordeningen en beschikkingen van de Europese Unie en die behoren tot de bevoegdheden van het Agentschap. Deze personeelsleden zijn de daartoe door de minister, bevoegd voor Volksgezondheid, aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV).

Op grond van het derde lid van voornoemd artikel 3, § 1, kunnen andere ambtenaren of personen aangewezen worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na beraadslaging in de Ministerraad. Bij het koninklijk besluit van 19 december 2002 ‘tot aanduiding van de ambtenaren en de personen belast met het toezicht op de uitvoering van de bepalingen van de wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie die onder de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen vallen’ werd uitvoering verleend aan deze wetsbepaling.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 19 december 2002 een artikel 1/1 in te voegen, waarbij de statutaire en contractuele personeelsleden van de gemeentelijke diensten van gemeenten die daartoe een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten met het FAVV, worden aangewezen om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de erin opgesomde wetten, uitvoeringsbesluiten en verordeningen, voor zover het toezicht beperkt is tot de detailhandel (ontworpen artikel 1/1, §§ 2 en 3, eerste lid).

Tevens worden een aantal voorwaarden vastgesteld waaraan de betrokken personeelsleden moeten voldoen, namelijk voorwaarden inzake beroepservaring, bijscholing, belangenconflicten, beschikbare controlemiddelen en inspectiemateriaal, samenwerking en overleg met het FAVV en naleven van de instructies van het FAVV (ontworpen artikel 1/1, §§ 3, tweede lid, en 4).

RECHTSGROND

2. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Zowel in het verslag aan de Koning bij het voornoemde besluit als in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2001¹ waarmee dat besluit werd bekrachtigd, wordt het volgende gesteld als onderdeel van de toelichting bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001:

“Het komt als normaal voor dat de toezichthoudende ambtenaren in het Agentschap worden aangewezen door de minister die het hiërarchisch gezag uitoefent. Daarentegen, de ambtenaren van andere departementen en andere instellingen evenals andere personen die niet het statuut van ambtenaar bezitten, kunnen worden aangeduid door de Koning (gerechtelijke agenten bij de Parketten, douane, economische inspectie, enz. ...) middels een in de ministerraad overlegd besluit, aangezien meerdere ministeriële departementen daarbij betrokken zijn.

Andere rechts- of natuurlijke personen zullen eveneens aangewezen kunnen worden met toepassing van artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 die het mogelijk maakt dat het Agentschap zich kan laten bijstaan door derden of sommige taken door derden kan laten verrichten, zonder dat ze evenwel gemachtigd worden om proces-verbaal op te stellen.”²

De verwijzing naar artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 betreft een bepaling waarbij binnen het raam van de bevoegdheden van het FAVV bij een koninklijk besluit vastgesteld na beraadslaging in de Ministerraad, de taken kunnen worden bepaald waarvoor het FAVV zich kan laten bijstaan door derden of die het FAVV door derden kan laten verrichten, alsook de eraan verbonden voorwaarden.

3. De redenen waarom voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en niet in artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000, worden door de gemachtigde als volgt uiteengezet:

“Ik veronderstel dat werd geopteerd voor artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en niet voor artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 als rechtsgrond voor het ontwerp omdat het koninklijk besluit van 22 februari 2001 voor de in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bedoelde personen verschillende rechten bepaalt. (...)”

Artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreft het politioneel toezicht door derden. Artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 betreft de administratieve taken verricht door derden en de administratieve samenwerking met derden. (...)”

Het is de bedoeling dat de betrokken personeelsleden zelf de gevolgen bepalen van hun vaststellingen. Alle gevolgen bepaald in het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Zij doen zelf de officiële vaststelling. Zij maken zelf een PV op. Hun PV's worden steeds gestuurd naar de ambtenaar bedoeld in artikel 3, § 6, van het K.B. van 22 februari 2001, die een administratieve boete kan voorstellen. En ook naar het parket.

¹ Wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging van 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 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

² Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001, B.S. 28 februari 2001, tweede uitgave, 6.405 en *Parl.St.*, Kamer, 2000-01, nr. 50-1275/1, 9-10.

Zij stellen officiële handelingen in eigen naam.”

In de nota aan de Ministerraad en in de nota aan het Overlegcomité wordt nog het volgende uiteengezet met betrekking tot de ontworpen regeling:

“In een aantal van de wetten opgenomen in artikel 5 van de genoemde wet van 4 februari 2000 was voorzien dat, naast de officieren van gerechtelijke politie, de burgemeester of zijn afgevaardigde, toezicht kon uitoefenen op de bepalingen en de uitvoeringsbesluiten van de wet in kwestie.

Deze bevoegdheid van de burgemeester kaderde in zijn functie van officier van gerechtelijke politie.

In het kader van deze bevoegdheid werden er in bepaalde steden en gemeenten diensten opgericht die controles deden, voornamelijk in de detailhandels van de gemeente of stad waar ze bevoegd waren. Ze werkten in opdracht van de burgemeester. Ze hielden voornamelijk toezicht op de naleving van de bepalingen van de volgende wetten :

- de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel;
- 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;
- de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

De functie van officier van gerechtelijke politie werd aan de burgemeesters echter onttrokken door de wet van 19 april 1999 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Veldwetboek, de provinciewet, de nieuwe gemeentewet, de wet op het politieambt, de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet op de riviervisserij, de jachtwet en de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus (B.S. 13 mei 1999). Artikel 2 van die wet liet de woorden ‘door de burgemeesters en de schepenen’ wegvallen uit artikel 9 van het Wetboek van strafvordering.

Dit hield in dat de controles van de hoger genoemde stads- en gemeentelijke diensten niet meer als repressief konden worden aanzien. Dit betekende ook dat geen beroep meer gedaan kon worden op de jarenlange ervaring en de beroepsbekwaamheid van de personen in deze stads- en gemeentelijke diensten.

Aangaande het feit of deze diensten nog de bevoegdheid hebben om proces-verbaal op te stellen voor de inbreuken vastgesteld in het kader van de hoger genoemde wetten, werd advies gevraagd aan de Raad van State.

Uit het advies met nummer G./A.162.110/VI-9-1248 van de [afdeling bestuursrechtspraak van de] Raad van State, gegeven op 1 maart 2006, dient men te besluiten dat de controleurs van de stedelijke en gemeentelijke diensten in hun functie als afgevaardigden van de burgemeester niet meer de bevoegdheid hebben om proces-verbaal op te stellen bij vaststelling van inbreuken tegen de reglementering in het kader van de hoger genoemde wetten.

De betrokken diensten waren dan ook zeer snel vragende partij om een nieuw wettelijk kader te voorzien dat hen opnieuw zou toelaten hun controles ten volle te kunnen uitoefenen in het kader van de hoger genoemde regelgeving. De aandacht dient gevestigd te worden op het feit dat het slechts gaat om enkele stedelijke of gemeentelijke diensten, m.n.

- de diensten van Brulabo van de 19 gemeenten van het Brussels Gewest alsook
- de gemeente Wemmel;
- de diensten van de gemeente Jette;
- de diensten van 'Hainaut Vigilance Sanitaire' van de stad Bergen.

Deze lijst dient echter geenszins als limitatief te worden opgevat. Het voorgelegde ontwerp heeft tot doel om de betrokken stedelijke en gemeentelijke diensten die vroeger bevoegd waren om inbreuken vast te stellen op de regelgeving inzake voedselveiligheid in de detailhandel in hun gemeente, terug te geven. Er wordt enkel aan de gemeentelijke diensten die dit wensen, dan ook de mogelijkheid geboden om hun controles te laten aansluiten met het controleprogramma van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Als zij ervoor kiezen om in dit systeem te participeren dienen zij echter wel te voldoen aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden en verplichtingen worden gespecificeerd in de tekst zelf van het voorgelegde ontwerp en in de bijlage ervan.

De verplichtingen die hen worden opgelegd in de tekst zelf van het ontwerp vloeien voort uit artikel 4.2. b), c) en d) van de Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn en zijn tevens van toepassing op de controleurs en inspecteurs van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Zodoende worden alle controles in het kader van de voedselveiligheid op een gelijke manier uitgevoerd en kunnen zij gevaloriseerd worden als officiële controles in overeenstemming met de bepalingen van artikel 4.3 van de geciteerde Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004.”

Uit dit alles kan worden afgeleid dat de steller van het ontwerp artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 als rechtsgrond wenst in te roepen om het mogelijk te maken dat de personeelsleden van de betrokken gemeentelijke diensten zelf inbreuken op de betrokken regelgeving zouden kunnen vaststellen en daarbij zouden beschikken over alle bevoegdheden bedoeld in de artikelen 3, §§ 2 tot 5, 5, *5bis*, 6 en 8, derde lid, en opdat toepassing gemaakt kan worden van artikel 3, §§ 6 en 7, van hetzelfde besluit.

4. Artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kan evenwel niet fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en wel om de volgende twee redenen:

4.1. Het ontworpen besluit behelst meer dan enkel een aanwijzing van ambtenaren of personen die belast worden met het toezicht op de naleving van de in het ontwerp aangehaalde regelgeving. Er wordt immers eveneens bepaald dat elke gemeente met het FAVV over de uitoefening van het toezicht een samenwerkingsovereenkomst kan sluiten, waarvan de duur en de wijze van opzegging worden geregeld. Er wordt voorzien in voorwaarden waaraan de personeelsleden moeten voldoen, alsook in nadere regels over de samenwerking tussen de betrokken gemeente en het FAVV, over de naleving van de instructies van het FAVV door de gemeenten, over de uitvoering van analyses in erkende laboratoria en de tenlastelegging van de kosten voor de controles en analyses. Voor al deze aspecten komt in artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 geen machtiging aan de Koning voor.

Een beroep op artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met de aangehaalde bepaling, lijkt in de gegeven omstandigheden evenmin mogelijk, nu van de voormelde aspecten niet eens gewag wordt gemaakt in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en ze evenmin besloten zijn in de algemene economie ervan.

4.2. Het opleggen van verplichtingen aan gemeenten in het kader van medebewind³ vergt een uitdrukkelijke wettelijke basis. Nu kan men weliswaar voorhouden dat de deelname van gemeenten aan de ontworpen regeling facultatief is, maar indien gemeenten beslissen om mee te werken aan het toezicht, moeten de betrokken personeelsleden van de gemeentelijke diensten de voorwaarden in de ontworpen regeling, alsook de richtlijnen van het FAVV naleven. Het is dan ook op zijn minst onzeker of de ontworpen regeling wel kan worden uitgevaardigd zonder dat uitdrukkelijk in een wetkrachtige norm wordt bepaald dat het personeel van gemeenten kan worden aangewezen, dat de gemeenten daartoe een overeenkomst kunnen sluiten met het FAVV en dat het toezichthoudend gemeentepersoneel de voorwaarden dient na te leven die door de Koning worden vastgesteld.

Overigens kan uit het verslag aan de Koning bij het voornoemde besluit en uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de voormelde bekrachtigingswet van 19 juli 2001 worden opgemaakt dat de aanwijzing van toezichthoudende personen bedoeld was voor het personeel van andere ministeriële departementen en er wordt daarbij geen gewag gemaakt van gemeentepersoneel.

5. Gelet op hetgeen *sub* 3 is gebleken uit de verklaringen van de gemachtigde en uit de nota's aan de Ministerraad en aan het Overlegcomité, wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre het ontwerp rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000.

Op grond van die wetsbepaling zouden weliswaar de taken (*in casu* inzake toezicht) bepaald kunnen worden waarvoor het FAVV zich kan laten bijstaan door gemeentepersoneel of die het FAVV door gemeentepersoneel kan laten verrichten, alsook de eraan verbonden voorwaarden, maar deze wetsbepaling biedt geen rechtsgrond voor het toekennen van de specifieke in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bedoelde toezichtsbevoegdheden zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om een proces-verbaal op te stellen dat bewijskracht heeft tot bewijs van het tegendeel en de bevoegdheid om bewarend beslag te laten leggen.

Aangezien is gebleken dat de steller van het ontwerp het noodzakelijk acht dat de personeelsleden van de gemeentelijke diensten die overeenkomstig het ontworpen besluit het toezicht op grond van artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 zouden uitoefenen, over de genoemde bevoegdheden zouden beschikken, kan deze wetsbepaling niet fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit met zijn huidige draagwijdte.

³ Krachtens artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' kan de federale overheid de gemeenten belasten met de uitvoering van de wetten en besluiten van de federale overheid en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies.

6. De conclusie is dat een geëigende rechtsgrond moet worden aangelegd, in de vorm van een wetsbepaling waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het toezicht op de betrokken regelgeving, mits het beperkt is tot de detailhandel, kan worden uitgeoefend door het statutair en contractueel⁴ personeel van de diensten van de gemeenten die dienaangaande een overeenkomst sluiten met het FAVV. In een dergelijke wetsbepaling zouden dan de bevoegdheden moeten worden bepaald waarover de betrokken personeelsleden beschikken, eventueel door verwijzing naar de betrokken bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Bij die bepaling kan tevens de Koning worden gemachtigd om de voorwaarden te bepalen waaraan de overeenkomst en de personeelsleden moeten voldoen, alsook de verplichtingen die gelden voor de gemeenten die toetreden tot het systeem en voor de toezichthoudende personeelsleden.

Pas als een dergelijke rechtsgrond tot stand is gekomen, kan het ontworpen besluit met zijn huidige draagwijdte doorgang vinden.⁵ De Raad van State ziet bijgevolg ook af van het verder onderzoek van het ontworpen besluit.

*

⁴ Indien ook contractuele personeelsleden dat toezicht zouden uitoefenen en daarbij zouden beschikken over bevoegdheden die de uitoefening van overheidsgezag impliceren, moet uitdrukkelijk in de wet worden bepaald dat ook contractuele personeelsleden kunnen aangewezen worden.

⁵ Vanzelfsprekend dient een dergelijke ontworpen wetsbepaling om advies aan de Raad van State te worden voorgelegd, zodat de Raad van State onder meer kan nagaan of zij aan de zo-even vermelde vereisten voldoet. Ook een aangepaste versie van het ontworpen besluit zou dan, nadat het Parlement de nieuwe rechtsgrond biedende bepaling heeft aangenomen, opnieuw voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

PORTÉE DU PROJET

1. L'article 3, § 1^{er}, 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', que la loi a confirmé, détermine, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les membres du personnel chargés de la surveillance de l'exécution des dispositions du même arrêté royal ou de ses arrêtés d'exécution, 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, des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution ainsi que des règlements et décisions de l'Union européenne et qui relèvent des compétences de l'Agence. Ces membres du personnel sont les membres du personnel statutaire ou contractuel de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) désignés à cette fin par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Sur la base de l'alinéa 3 de l'article 3, § 1^{er}, précité, d'autres agents ou personnes peuvent être désignés par arrêté royal, délibéré en Conseil des Ministres. L'arrêté royal du 19 décembre 2002 'désignant les agents et personnes chargés de surveiller l'exécution des dispositions des lois, arrêtés et règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' a donné exécution à cette disposition de loi.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à insérer dans l'arrêté royal du 19 décembre 2002 un article 1/1, désignant les membres du personnel statutaire et contractuel des services communaux des communes, ayant conclu à cet effet un accord de collaboration avec l'AFSCA, pour exercer la surveillance de l'exécution des lois, arrêtés d'exécution et règlements, qui y sont énumérés, pour autant que la surveillance se limite au commerce de détail (article 1/1, §§ 2 et 3, alinéa 1^{er}, en projet).

Il fixe en outre un certain nombre de conditions auxquelles les membres du personnel concernés doivent satisfaire, à savoir des conditions en matière d'expérience professionnelle, de recyclage, de conflits d'intérêts, de moyens de contrôle et de matériel d'inspection disponibles, de collaboration et de concertation avec l'AFSCA et de respect des instructions de l'AFSCA (article 1/1, §§ 3, alinéa 2, et 4, en projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Ainsi que l'indique le préambule du projet, un fondement juridique est recherché à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

Tant le Rapport au Roi de l'arrêté précité que l'exposé des motifs du projet de loi, devenu la loi du 19 juillet 2001¹ qui a confirmé cet arrêté, énoncent ce qui suit dans le commentaire relatif à l'article 3 de l'arrêté royal du 22 février 2001 :

¹ Loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification 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

« Le ministre, exerçant le pouvoir hiérarchique au sein de l'Agence, il a paru normal que les agents de surveillance soient désignés par lui. Par contre, les agents d'autres départements ou d'autres institutions ou autorités de même que d'autres personnes n'ayant pas la qualité d'agent, pourront être désignés par le Roi (agents judiciaires auprès des Parquets, douanes, inspection économique etc. ...), par arrêté délibéré en conseil des ministres, plusieurs départements ministériels pouvant être mis en cause.

D'autres personnes, physiques ou morales, pourront également être désignées en application notamment de l'article 4, § 5 de la loi du 4 février 2000 qui permet à l'Agence de se faire assister par des tiers ou de faire exécuter certaines tâches par des tiers, sans cependant leur permettre de dresser procès verbal ² ».

La référence à l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 concerne une disposition permettant de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, dans le cadre des compétences de l'AFSCA, les tâches pour lesquelles l'Agence peut se faire assister par des tiers ou que l'Agence peut faire exécuter par des tiers ainsi que les conditions y liées.

3. Les motifs pour lesquels, en ce qui concerne l'arrêté en projet, un fondement juridique est recherché à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 et non à l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000, sont exposés de la façon suivante par le délégué :

« Ik veronderstel dat werd geopteerd voor artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en niet voor artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 als rechtsgrond voor het ontwerp omdat het koninklijk besluit van 22 februari 2001 voor de in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bedoelde personen verschillende rechten bepaalt. (...)

Artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreft het politieel toezicht door derden. Artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 betreft de administratieve taken verricht door derden en de administratieve samenwerking met derden. (...)

Het is de bedoeling dat de betrokken personeelsleden zelf de gevolgen bepalen van hun vaststellingen. Alle gevolgen bepaald in het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Zij doen zelf de officiële vaststelling. Zij maken zelf een PV op. Hun PV's worden steeds gestuurd naar de ambtenaar bedoeld in artikel 3, § 6, van het K.B. van 22 februari 2001, die een administratieve boete kan voorstellen. En ook naar het parket.

Zij stellen officiële handelingen in eigen naam ».

Dans la note au Conseil des Ministres ainsi que dans celle destinée au Comité de concertation, il est encore exposé en ce qui concerne les dispositions en projet :

« Dans un certain nombre des lois reprises à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 précitée, il était prévu qu'en plus des officiers de police judiciaire, le bourgmestre ou son délégué pouvait exercer une surveillance du respect des dispositions et des arrêtés d'exécution de la loi en question.

légales et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

² Rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 février 2001, *M.B.* 28 février 2001, deuxième édition, 6.405 et *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1275/1, 9-10.

Cette compétence du bourgmestre s'inscrivait dans le cadre de sa fonction d'officier de police judiciaire.

Dans le cadre de cette compétence, certaines villes et communes ont créé des services qui faisaient des contrôles, principalement dans les commerces de détail de la commune ou de la ville où ils étaient compétents. Ils agissaient au nom du bourgmestre. Ils surveillaient principalement le respect des dispositions des lois suivantes :

- la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes ;
- 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 ;
- 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.

La fonction d'officier de police judiciaire a toutefois été retirée aux bourgmestres par la loi du 19 avril 1999 modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code rural, la loi provinciale, la nouvelle loi communale, la loi sur la fonction de police, la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, la loi sur la pêche fluviale, la loi sur la chasse et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 13 mai 1999). L'article 2 de cette loi faisait supprimer de l'article 9 du Code d'instruction criminelle les mots "par les bourgmestres et les échevins".

Ceci impliquait que les contrôles effectués par les services précités des villes et communes ne pouvaient plus être considérés comme répressifs. Cela signifiait aussi qu'on ne pouvait plus faire appel à la grande compétence professionnelle, fruit de longues années d'expérience, des personnes travaillant dans ces services des villes et des communes.

Concernant la question de savoir si ces services ont encore la compétence pour dresser procès-verbal pour les infractions constatées dans le cadre des lois susmentionnées, l'avis du Conseil d'Etat a été sollicité.

De l'avis [de la section du contentieux administratif] du Conseil d'État référencé G./A.162.110/VI-9-1248, donné le 1^{er} mars 2006, il faut conclure que dans leur fonction de délégués du bourgmestre, les contrôleurs des services des villes et des communes n'ont plus la compétence pour dresser procès-verbal en cas de constatation d'infractions contre la réglementation dans le cadre des lois susnommées.

Les services concernés se sont donc très rapidement montrés partie prenante pour la création d'un nouveau cadre légal qui leur permettrait de pouvoir exercer pleinement leurs contrôles dans le cadre de la réglementation susmentionnée. Il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait qu'il ne s'agit que de quelques services de villes ou de communes, à savoir :

- les services du Brulabo des 19 communes de la Région Bruxelloise ainsi que la commune de Wemmel ;
- les services de la commune de Jette ;
- les services de 'Hainaut Vigilance Sanitaire' de la ville de Mons.

Cette liste ne doit toutefois nullement être considérée comme exhaustive. Le projet déposé a pour but de rendre leur compétence aux services concernés des villes et des communes qui étaient naguère compétents pour constater des infractions à la réglementation en matière de sécurité alimentaire dans le commerce de détail de leur commune. La possibilité est donc offerte, uniquement aux services communaux qui le

souhaitent, de rattacher leurs contrôles au programme de contrôle de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire. S'ils choisissent de participer à ce système, ils doivent toutefois souscrire à un certain nombre de conditions. Ces conditions et obligations sont spécifiées dans le texte même du projet présenté ainsi que dans son annexe.

Les conditions qui leur sont imposées dans le texte même du projet découlent de l'article 4.2. b), c) et d) du Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, et sont également applicables aux contrôleurs et aux inspecteurs de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire.

Ce faisant, tous les contrôles dans le cadre de la sécurité alimentaire seront réalisés de manière égale et peuvent être valorisés comme contrôles officiels conformément aux dispositions de l'article 4.3 du Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité ».

Il peut se déduire de tout ce qui précède que l'auteur du projet souhaite invoquer comme fondement juridique l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 pour permettre aux membres du personnel des services communaux concernés de constater eux-mêmes des infractions à la réglementation en question et de disposer à cet égard de l'ensemble des compétences visées aux articles 3, §§ 2 à 5, 5, 5bis, 6 et 8, alinéa 3, et pour qu'il puisse être fait application de l'article 3, §§ 6 et 7, du même arrêté.

4. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ne peut cependant pas servir de fondement juridique à l'arrêté en projet, et ce pour les deux raisons suivantes :

4.1. L'arrêté en projet comporte plus que la seule désignation des agents ou personnes chargés de la surveillance du respect de la réglementation citée dans le projet. Il prévoit en effet également que chaque commune peut conclure avec l'AFSCA une convention de collaboration concernant l'exercice de la surveillance dont la durée et le mode de résiliation sont organisés. Des conditions auxquelles doivent satisfaire les membres du personnel sont instaurées de même que des règles précises concernant la collaboration entre la commune concernée et l'AFSCA, le respect des instructions de l'AFSCA par les communes, la réalisation d'analyses dans des laboratoires agréés et l'imputation des coûts des contrôles et des analyses. Tous ces aspects ne font l'objet d'aucune délégation au Roi dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

Un recours à l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné à la disposition citée, ne semble pas non plus possible dans les circonstances données, dès lors que l'arrêté royal du 22 février 2001 ne mentionne même pas les aspects précités, lesquels ne sont pas davantage compris dans son économie générale.

4.2. Il faut une base légale expresse pour imposer des obligations aux communes dans le cadre de la déconcentration³. Certes, on peut ici soutenir que la participation des communes à la disposition en projet est facultative mais si les communes décident de collaborer à la surveillance, les membres du personnel concernés des services communaux devront respecter les conditions inscrites dans la disposition en projet de même que les directives de l'AFSCA. Il est dès lors pour le moins incertain que la disposition en projet puisse être prise sans qu'une norme législative ne précise expressément que le personnel des communes peut être désigné, que les communes peuvent à cet effet conclure une convention avec l'AFSCA et que le personnel communal chargé de la surveillance est tenu de respecter les conditions fixées par le Roi.

Par ailleurs, tant le Rapport au Roi de l'arrêté précité que l'exposé des motifs du projet de loi, devenu la loi de confirmation précitée du 19 juillet 2001, font apparaître que la désignation de personnes chargées de la surveillance visait le personnel d'autres départements ministériels et il n'est pas fait état à cet égard du personnel communal.

5. Au vu des déclarations du délégué et des notes au Conseil des Ministres et au Comité de concertation, au point 3, il n'est pas répondu à la question de savoir dans quelle mesure le projet pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000.

Sur la base de cette disposition légale, il serait certes possible de définir les missions (en l'espèce, en matière de surveillance) pour lesquelles l'AFSCA peut se faire assister par le personnel communal ou que l'AFSCA peut faire effectuer par le personnel communal, ainsi que les conditions qui y seraient assorties mais cette disposition légale ne procure pas le fondement juridique permettant d'accorder les compétences de surveillance spécifiques au sens de l'arrêté royal du 22 février 2001 comme, par exemple, le pouvoir de dresser un procès-verbal qui a valeur probante jusqu'à preuve du contraire et le pouvoir de procéder à une saisie conservatoire.

Puisqu'il est apparu que l'auteur du projet estime qu'il est nécessaire pour les membres du personnel des services communaux qui exerceraient, conformément à l'arrêté en projet, la surveillance en vertu de l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000, de disposer des compétences précitées, cette disposition légale ne peut servir de fondement juridique à l'arrêté en projet dans sa portée actuelle.

6. La conclusion en est qu'il convient de prévoir un fondement juridique approprié, sous la forme d'une disposition légale prévoyant expressément que la surveillance de la réglementation concernée peut être exercée, pourvu qu'elle soit limitée au commerce de détail, par le personnel statutaire et contractuel⁴ des services des communes qui concluent à cet effet une convention avec l'AFSCA. Une telle disposition légale devrait dès lors préciser les

³ En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale peut charger les communes de l'exécution des lois et arrêtés de l'autorité fédérale et d'autres missions, en ce compris donner un avis.

⁴ Dans l'hypothèse où des membres du personnel contractuel exerceraient cette surveillance et où ils disposeraient à cet égard de compétences impliquant l'exercice de la puissance publique, la loi doit prévoir expressément que des membres du personnel contractuel peuvent également être désignés.

compétences dont disposent les membres du personnel concernés, éventuellement en faisant référence aux dispositions concernées de l'arrêté royal du 22 février 2001. Cette disposition pourrait en outre habiliter le Roi à instaurer les conditions auxquelles doivent satisfaire la convention et les membres du personnel de même que les obligations s'appliquant aux communes adhérant au système et aux membres du personnel chargés de la surveillance.

Ce n'est que si un tel fondement juridique est élaboré que l'arrêté en projet pourra se concrétiser dans sa portée actuelle ⁵. Le Conseil d'État renonce dès lors également à examiner plus avant l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

⁵ Il est évident qu'une telle disposition légale en projet doit être soumise à l'avis du Conseil d'État afin que ce dernier puisse notamment vérifier qu'elle remplit les exigences qui viennent d'être esquissées. En outre, une version adaptée de l'arrêté en projet devra dans ce cas être à nouveau soumise au Conseil d'État après que le Parlement a adopté la disposition procurant le nouveau fondement juridique.