RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.642/3
van 8 april 2024

over

een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw en veiligheid van de voedselketen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.642/3
du 8 avril 2024

sur

un avant-projet de loi ‘portant dispositions diverses en matière d’agriculture et de sécurité de la chaîne alimentaire’

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Op 13 februari 2024 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 voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake landbouw en veiligheid van de voedselketen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2024.

*

Le 13 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture et de sécurité de la chaîne alimentaire'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 26 mars 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier.

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, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2024.

*

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp strekt tot de wijziging van verscheidene wetten of bekrachtigde besluiten die betrekking hebben op het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

De artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp wijzigen de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', onder meer teneinde het FAVV aan te wijzen als bevoegde autoriteit voor de uitvoering van bepalingen van verordening (EU) 2017/625[2] en teneinde de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' te schrappen uit de lijst van wetten waarvoor het FAVV bevoegd is, gelet op de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn.

De artikelen 5 tot 16 van het voorontwerp wijzigen het bij wet bekrachtigde[3] 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', onder meer met het oog op het uitbreiden van de bevoegdheden van de gemeentelijke personeelsleden die krachtens een overeenkomst met het FAVV toezicht uitoefenen op de naleving van bepaalde wetten in de detailhandel, het verhogen van de strafmaat in diverse strafbepalingen en het invoeren van nieuwe strafbepalingen, het invoeren van de mogelijkheid voor de Koning om de erkenning van inrichtingen voor te schrijven voor het uitoefenen van bepaalde activiteiten en het uitbreiden van de mogelijkheid tot verzegeling en inbeslagname van producten, het toevertrouwen van de verkoop van inbeslaggenomen producten en de inning van de

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 'betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles)'.

[3] Bij artikel 2 van de 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'.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

administratieve geldboeten die niet vrijwillig worden betaald aan de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën.

De artikelen 17 tot 23 van het voorontwerp wijzigen de wet van 9 december 2004 'betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', onder meer met betrekking tot het administratief beroep bij de gedelegeerd bestuurder van het FAVV dat de operatoren kunnen instellen tegen de aanmaning en ingebrekestelling voor de betaling van de heffingen, retributies en ontvangsten van laboratoria die verschuldigd zijn aan het FAVV en de gevolgen van een dergelijk administratief beroep en van een jurisdictioneel beroep voor het definitief worden van de heffingen, retributies en ontvangsten van laboratoria, de invordering van deze definitief geworden heffingen, retributies en ontvangsten door de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën, de verjaring ervan en de mogelijkheid om erkenningen of toelatingen, de uitvoering van de keuring en van analyses en de aflevering van certificaten, erkenningen en toelatingen op te schorten vanaf de dag waarop de heffingen, retributies of onbetaalde inkomsten van laboratoria definitief geworden zijn.

Artikel 24 van het voorontwerp wijzigt artikel 14 van het gedeeltelijk bij wet bekrachtigde[4] koninklijk besluit van 10 november 2005 'betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Artikel 25 van het voorontwerp wijzigt artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 november 2005 'betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

VORMVEREISTEN

3. De Raad van State heeft aan de hand van het advies van de Inspectie van Financiën van 28 april 2023 niet kunnen nagaan of de begrotingscontrole is doorlopen voor alle bepalingen van het voorontwerp. Het door de gemachtigde nabezorgde advies van de Inspectie van Financiën van 30 juni 2021, dat betrekking heeft op enkele bepalingen van het voorontwerp, biedt ter zake geen uitsluitsel, nog afgezien van de omstandigheid dat het inmiddels bijna drie jaar geleden werd gegeven, waardoor de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de Inspectie van Financiën gewijzigd kunnen zijn.

Het staat aan de stellers van het voorontwerp om zich ervan te vergewissen voor welke bepalingen van het voorontwerp de begrotingscontrole niet of te lang geleden werd doorlopen en desgevallend alsnog de nodige stappen te zetten.

[4] Bij artikel 158 van de wet van 20 juli 2006 'houdende diverse bepalingen'. Artikel 14 van het koninklijk besluit van 10 november 2005 was uitgezonderd van deze bekrachtiging, maar werd nadien vervangen bij een wetsbepaling en is dus eveneens wetskrachtig.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

4. Overeenkomstig artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' moet voor elk voorontwerp van wet een regelgevingsimpactanalyse worden uitgevoerd. Uit het dossier blijkt niet dat een dergelijke impactanalyse werd uitgevoerd wat betreft de wijzigingen van de wet van 4 februari 2000 bij de artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Over de wijziging van de wet van 4 februari 2000 werd geen RIA opgemaakt. Artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging bepaalt dat de voorontwerpen van regelgeving houdende autoregulering van de federale overheid worden vrijgesteld van de impactanalyse. De wijziging van de wet van 4 februari 2000 lijkt mij een voorontwerp van regelgeving houdende autoregulering van de federale overheid."

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd, althans wat betreft de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp, die wijzigingen aanbrengen in de bevoegdheid van het FAVV voor de toepassing en de controle van de regelingen die worden vermeld in de ontworpen bepalingen, ten aanzien van particulieren. Er moet dan ook alsnog een impactanalyse worden uitgevoerd voor die twee bepalingen.

ALGEMENE OPMERKING

5. In het begrotingsakkoord van 18 januari 2024 wordt vermeld dat de ministers bevoegd voor financiën en voor volksgezondheid het voorontwerp moeten mee ondertekenen (naast de minister bevoegd voor landbouw). Dat geldt evenwel ook voor de vermelding van de voordragende ministers in de aanhef van het indieningsbesluit.[5]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. In het ontworpen artikel 5, tweede lid, 17°, van de wet van 4 februari 2000 (artikel 3, b), van het voorontwerp) wordt beter gepreciseerd dat het gaat om verordeningen en beschikkingen van de Europese Unie *in de domeinen bedoeld in de punten 1° tot 16°*.

Artikel 6

7. Overeenkomstig het ontworpen artikel 3*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 6, a), van het voorontwerp) "kan de Koning eisen dat een inrichting erkend wordt om activiteiten uit te oefenen", onverminderd de bepalingen vervat in de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000. Op de vraag of daarmee wordt bedoeld dat de

[5] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 41 en 227 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Koning de uitoefening van door hem te bepalen[6] activiteiten door de betrokken inrichtingen kan onderwerpen aan een erkenningsverplichting, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Men schrijve dan beter: "kan de Koning inrichtingen onderwerpen aan een erkenning om door hem te bepalen activiteiten uit te oefenen".

8. Bij de uitvoering van de ontworpen delegatie zal de overeenstemming van de door de Koning ingestelde erkenningsregelingen met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt' (dienstenrichtlijn) moeten worden nagegaan.

Artikel 7

9. Bij het ontworpen artikel 3*quater* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 7 van het voorontwerp) wordt elke operator actief binnen de voedselketen verplicht om binnen drie dagen na verzoek van het FAVV, elk document of elke andere vorm van informatie over te maken aan het FAVV "in het kader van de volksgezondheid, de dierengezondheid of de plantenbescherming". Op de vraag of die laatste zinsnede niet kan worden gepreciseerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Het FAVV is bevoegd voor de volksgezondheid, de dierengezondheid en de plantenbescherming. Er zijn, naast de wet van 4 februari 2000, ook bijkomende bevoegdheden aan het FAVV toegekend,[7] en daarnaast is het FAVV ook bevoegd voor de Europese wetgeving.
>
> Er kan mogelijks gedacht worden aan een formulering analoog met artikel 9 van het voorontwerp:
>
> > 'Elke operator actief binnen de voedselketen is verplicht om, binnen de drie dagen na verzoek van het Agentschap, elk document of elke andere vorm van informatie over te maken aan het Agentschap in het kader van de bepalingen van één van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 of van hun uitvoeringsbesluiten, hetzij van de bepalingen van dit besluit of genomen in uitvoering van dit besluit, hetzij van verordeningen of beschikkingen van de Europese Unie en voor zover deze behoren tot de bevoegdheid van het Agentschap'."
>
> Met dat voorstel kan worden ingestemd.

[6] Veeleer dan *elke* activiteit van die inrichting, zoals op grond van de machtiging vervat in het huidige artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

[7] Bij het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Artikel 8

10. In zoverre bij het ontworpen artikel 4, § 4, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 8 van het voorontwerp) wordt voorzien in een (gewijzigde) sanctionering van inbreuken op bepalingen van verordening (EU) 2017/625, moet worden voldaan aan de kennisgevingsverplichting aan de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 139, lid 1, van die verordening.

Artikel 9

11. Bij het ontworpen artikel 4*bis* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 9 van het voorontwerp) wordt de overtreding van "maatregelen" opgelegd door het FAVV strafbaar gesteld. Op de vraag welke maatregelen worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Met 'maatregelen' bedoelt men in het voorontwerp 'administratieve maatregelen'. Binnen de (niche)wetgeving waarvoor het FAVV bevoegd is, is er een ruim scala aan mogelijk op te leggen administratieve maatregelen, waarvoor verschillende wettelijke basissen bestaan. Men kan bijvoorbeeld denken aan de generieke wettelijke basis van art. 138 OCR (Verordening 2017/625), inbeslagnames (art. 6 van het geciteerde koninklijk besluit van 22 februari 2001), intrekkingen of schorsingen van toelatingen of erkenningen (het geciteerde koninklijk besluit van 16 januari 2006), quarantainemaatregelen voor planten en plantaardige producten, maatregelen ter preventie van Afrikaanse varkenspest, …
>
> Het gaat om een groot aantal mogelijke administratieve maatregelen, waarvoor specifieke wettelijke basissen bestaan. Het lijkt onmogelijk om op korte termijn een exhaustieve opsomming te bieden van alle mogelijk te nemen administratieve maatregelen en hun respectievelijke juridische grondslag.
>
> Art. 9 van het voorontwerp viseert echter de administratieve maatregelen die genomen kunnen worden binnen de bevoegdheden van het FAVV, terwijl art. 9, §2 en art. 9bis van het geciteerde koninklijk besluit van 22 februari 2001 betrekking hebben op de inhoudelijke verplichtingen die aan de operatoren opgelegd worden.
>
> Aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt voldaan te zijn indien het strafbare feit en de relevante straffen duidelijk gedefinieerd worden in de wet. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij niet te beletten dat een straf kan vastgelegd worden door verwijzing, zoals hier het geval is. Art. 9 van het voorontwerp identificeert hierbij op een nauwkeurige wijze welke de aard en de wettelijke basis is van de betrokken administratieve maatregelen. Gezien de ruime waaier aan mogelijke administratieve maatregelen, en de diverse wettelijke basissen die ervoor voorhanden zijn, lijkt het niet wenselijk om al deze maatregelen nominatief op te sommen in een wetgevende akte."

In het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel volstaat het niet om de overtreding strafbaar te stellen van eender welke administratieve maatregel die het FAVV binnen zijn bevoegdheden kan nemen. De maatregelen waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld, moeten worden gepreciseerd (bijvoorbeeld door een verwijzing naar de specifieke bepalingen waarop die maatregelen steunen of door de beoogde strafbepaling telkens bij die bepalingen toe te voegen). Indien zou blijken dat niet elke overtreding van elke maatregel even ernstig is, is het bovendien raadzaam om de strafmaat te differentiëren.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Hoe dan ook moet duidelijk zijn wat het verschil is tussen de hier beoogde strafbaarstelling en de strafbaarstelling op basis van artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 en van het ontworpen artikel 9*bis* van hetzelfde besluit (artikel 16 van het voorontwerp).

Ten slotte moet, wat betreft het strafbaar stellen van overtredingen van de administratieve maatregelen die door het FAVV zijn opgelegd in het raam van verordeningen of beschikkingen van de Europese Unie, voor zover deze behoren tot de bevoegdheid van het FAVV, worden verwezen naar opmerking 16.

Artikel 10

12. In het ontworpen artikel 4*ter* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 10 van het voorontwerp) wordt gewag gemaakt van een persoon die wetens producten (onder meer) produceert of fabriceert. De gemachtigde verklaarde dat er geen betekenisverschil is tussen de twee termen, maar omdat produceren een meer geëigende term lijkt te zijn in de Europese regelgeving het verkieslijk lijkt om de term "fabriceert" weg te laten en enkel de term "produceert" te gebruiken.

Daarmee kan worden ingestemd.

13. In dezelfde ontworpen bepaling wordt gewag gemaakt van "producten (…) die niet conform zijn". Volgens de gemachtigde worden daarmee producten bedoeld die niet conform zijn met de regelgeving waarvoor het FAVV bevoegd is.

Er kan dan beter worden verwezen naar de bepalingen waarmee die producten niet conform zijn, zoals het geval is voor het ontworpen artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 12, 3°, van het voorontwerp).

Artikel 12

14. Overeenkomstig het ontworpen artikel 6, § 3, tweede lid, tweede zin, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 12, 4°, van het voorontwerp), kan een in beslag genomen dier worden toegewezen aan een asiel of aan een geschikte opvangplaats.

Aangezien dierenasielen en opvangplaatsen voor dieren, met het oog op hun welzijn, vallen onder de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'), kan die bepaling enkel doorgang vinden indien geen verplichting wordt opgelegd aan deze asielen en opvangplaatsen, terwijl het woord "toegewezen" juist wel die indruk wekt. Er moet dan ook worden bepaald dat aan een asiel of een opvangplaats kan worden gevraagd om het dier op te vangen.

Indien het werkelijk de bedoeling is om een dergelijke verplichting op te leggen, zal een beroep moeten worden gedaan op de impliciete bevoegdheden van de federale overheid en moet worden aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden daarvoor, namelijk dat de ontworpen

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, dat de aangelegenheid van het dierenwelzijn zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de ontworpen bepaling op die aangelegenheid slechts marginaal is.

15. In het ontworpen artikel 6, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 12, 5°, van het voorontwerp) schrijve men "Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring" in plaats van "COIV".

Artikel 16

16. In het ontworpen artikel 9*bis* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 (artikel 16 van het voorontwerp) wordt de overtreding strafbaar gesteld van "de rechtstreeks toepasselijke bepalingen (…) van de Europese verordeningen, de op grond van deze verordeningen genomen gedelegeerde handelingen, uitvoeringsmaatregelen [lees: uitvoeringshandelingen] en beschikkingen, waarop het agentschap toeziet krachtens de wet van 4 februari 2000", "[t]enzij de inbreuk strafbaar is gesteld bij een andere wet".

Het bestaande artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bepaalt dat "[d]e strafbepalingen van de wetten bepaald in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 (…) van toepassing [zijn] op de inbreuken op de besluiten genomen bij toepassing van § 1 van dit artikel, alsmede op de inbreuken op de verordeningen van de Europese Unie die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000".

Het bestaande artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 schrijft voor dat "[i]n geval [van] een schending van de bepalingen genomen ter uitvoering van de in § 1 bepaalde internationale verdragen of akten[8] geen straf is gesteld bij de strafbepalingen van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000, (…) deze [wordt] gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van zesentwintig tot vijftienduizend euro of met één van deze straffen alleen".

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende uiteengezet:

> "De Europese Unie is niet bevoegd voor het strafrecht. Dit wordt vooreerst geregeld in artikel 9, § 2, dat inbreuken op de krachtens paragraaf 1 vastgestelde besluiten strafbaar stelt.
>
> Indien inbreuken op de krachtens paragraaf 1 vastgestelde besluiten niet vallen onder een strafbaarstelling in de wetten waarop het FAVV toezicht uitoefent, dan biedt paragraaf 3 een residuaire strafbaarstelling.
>
> In de praktijk wordt tevens toepassing gemaakt van dit artikel om de niet-naleving van de verplichtingen van operatoren op grond van rechtstreeks toepasselijk Unierecht te sanctioneren. Inbreuken op bepalingen van een Europese verordening vallen op grond van een letterlijke lezing evenwel niet onder artikel 9.

[8] Die verwijzing naar internationale verdragen of akten wordt in artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 enkel beperkt tot "het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000".

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

De toepassing van artikel 9, §§ 2 en 3 wordt gevolgd door een aantal parketten waarbij er een verschil bestaat en sommige parketten § 3 toepassen en andere § 2.

Gelet op de mogelijke ongelijke behandeling en het legaliteitsbeginsel in strafzaken, wordt er dan ook voorgesteld om de inbreuken op rechtstreeks toepasselijke Uniewetgeving, strafbaar te stellen door de invoeging van een nieuwe bepaling."

Op de vraag of de verwijzing naar Europese verordeningen en gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen en beschikkingen niet kan worden gepreciseerd in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij voldaan indien het strafbare feit en de relevante straffen duidelijk gedefinieerd worden in de wet. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij niet te beletten dat een straf kan vastgelegd worden door verwijzing zoals hier het geval is. De bepaling geeft precies weer voor welke soort inbreuk welke straf van toepassing is."

Het klopt dat een strafbaarstelling kan worden geformuleerd door een verwijzing, maar ook dan moet de strafbare handeling voldoende precies worden omschreven. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, houdt immers in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, de op te lopen straf kan kennen wanneer dat gedrag strafbaar is, zodat elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij het vaststellen en toepassen van de straffen wordt uitgesloten.

Een algemene verwijzing, zoals in het bestaande artikel 9, §§ 2 en 3, en in het ontworpen artikel 9*bis* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, naar internationale en Europese rechtsregels, met als enige inperking het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000, volstaat niet in het licht van dat legaliteitsbeginsel. De verplichting voor de lidstaten om te voorzien in een strafbaarstelling van verordeningsbepalingen zet dat legaliteitsbeginsel niet opzij, wel integendeel. De eis tot precisering van de bepalingen waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld, vloeit immers ook voort uit het vereiste dat in de regel in Europese verordeningen is opgenomen, namelijk dat de door de lidstaten vastgestelde sancties niet alleen doeltreffend en afschrikkend moeten zijn, maar ook evenredig.[9] Aan dat evenredigheidsvereiste is niet voldaan als de overtreding van eender welke verordeningsbepaling op dezelfde wijze wordt bestraft.

Zowel het bestaande artikel 9, §§ 2 en 3, als het ontworpen artikel 9*bis* van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 moeten in het licht daarvan worden herzien.[10]

[9] Zie onder meer het reeds aangehaalde artikel 139, lid 1, van verordening (EU) 2017/625.

[10] De stellers van het voorontwerp kunnen ter zake inspiratie ontlenen aan de artikelen 86 tot 89 van de wet van 22 december 2020 'betreffende medische hulpmiddelen' en aan de artikelen 85 tot 87 van de wet van 15 juni 2022 'betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek', waar die preciseringen in de strafbaarstellingen werden verwerkt.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Artikel 18

17. De gemachtigde verklaarde dat het ontworpen artikel 11, § 2*ter*, 1°, tweede lid, van de wet van 9 december 2004 (artikel 18, j), van het voorontwerp) kan worden weggelaten:

> "Cette disposition vise à faire référence au mode d'introduction de la requête par l'opérateur. En ce sens, il a été renvoyé aux articles 1034bis et suivants du Code judiciaire et au fait que ces dispositions visent la requête contradictoire. Le fait de préciser que le recours est introduit par voie de requête contradictoire peut être considéré comme superflu dans la mesure où le texte fait référence aux articles 1034bis et suivants du Code judiciaire ayant pour objet la requête contradictoire."

De ontworpen bepaling kan bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 21

18. Op de vraag waarom bij het ontworpen artikel 12, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 (artikel 21 van het voorontwerp) de opschorting al mogelijk wordt vanaf de dag waarop de heffingen of retributies of onbetaalde inkomsten van laboratoria definitief zijn geworden en of niet eerder moet worden bepaald dat de opschorting mogelijk is vanaf de dag dat blijkt dat geen gevolg wordt gegeven aan de invordering, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Il a été précisé que la suspension des autorisations/agréments (…) peut avoir lieu lorsque les contributions, rétributions et recettes de laboratoires deviennent définitives en vue d'assurer une égalité de traitement des opérateurs faisant l'objet de cette mesure. Actuellement, cette mesure de suspension est déjà mise en œuvre et se montre efficace en vue d'assurer le paiement des créances. L'objectif est dès lors de mettre en œuvre la suspension avant la transmission de la créance pour recouvrement au SPF Finances. En cas d'absence de réaction de l'opérateur, la créance est transmise au SPF Finances."

Het lijkt niet evenredig te zijn om de schorsing van erkenningen of toelatingen, van de uitvoering van de keuring en van analyses en van de aflevering van certificaten, erkenningen en toelatingen al te laten ingaan op de dag dat de heffingen of retributies of onbetaalde inkomsten van laboratoria definitief zijn geworden. De ontworpen bepaling moet in het licht daarvan worden herzien.

19. In het ontworpen artikel 12, § 1, tweede lid, van de wet van 9 december 2004 wordt enkel gewag gemaakt van vermeerderingen en niet van verdubbelingen zoals vermeld in artikel 11, § 1, derde lid, en in het ontworpen artikel 11, § 2, zesde lid (artikel 18, g), van het voorontwerp) van die wet. Op de vraag of dit de bedoeling is, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "L'objectif est effectivement de faire en sorte que les mesures de suspension cessent leurs effets dès que la totalité des montants, y compris majoration et doublement, sont crédités au compte de l'AFSCA. Il pourrait dès lors être plus clair de préciser expressément à l'article 12, §1er, alinéa 2 que cette disposition vise les majorations et les doublements."

Er moet dan ook melding worden gemaakt van de verdubbelingen.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Artikel 23

20. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 23, eerste lid, van het voorontwerp beter wordt verwezen naar artikel 11 van de wet van 9 december 2004 *zoals gewijzigd bij deze wet* en naar de artikelen 11/1 en 11/2 van de wet van 9 december 2004 *zoals ingevoegd bij deze wet*, zodat geen twijfel kan bestaan over het temporele toepassingsgebied van de ontworpen overgangsbepaling.

21. Overeenkomstig artikel 23, tweede lid, 2°, van het voorontwerp wordt een nieuwe ingebrekestelling gestuurd "overeenkomstig de bepalingen voorzien in [lees: de nadere regels bedoeld in] artikel 11, paragraaf 1, vierde en vijfde lid". Ook hier kan beter worden gepreciseerd dat het gaat om de betrokken bepalingen *zoals gewijzigd bij deze wet*.

Artikel 24

22. Op de vraag wat wordt bedoeld met de "datum van kennisgeving" vermeld in het ontworpen artikel 14, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 (artikel 24 van het voorontwerp), antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Via l'expression 'à partir de la notification', nous entendons effectivement nous référer à l'article 53bis du Code judiciaire qui prévoit qu' 'à l'égard du destinataire, et sauf si la loi en dispose autrement, les délais qui commencent à courir à partir d'une notification sur support papier sont calculés depuis : (…) 2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par pli simple, depuis le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire;'."

Aangezien artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek geldt voor proceshandelingen, zoals blijkt uit artikel 48 ervan, is het raadzaam om die bepaling uitdrukkelijk van toepassing te verklaren in de ontworpen bepaling of om de inhoud ervan te hernemen.

Die opmerking geldt ook voor artikel 25 van het voorontwerp.

Artikel 25

23. Op de vraag waarom artikel 7, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005, dat een niet-bekrachtigd besluit is, bij artikel 25 van het voorontwerp wordt gewijzigd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Il a été volontairement décidé d'introduire la modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions dans le présent projet de loi en vue d'assurer une uniformité dans le processus d'adoption des dispositions qui ont pour objectif de rendre les créances définitives et recourir au SPF Finances en vue du recouvrement des créances. Nous sommes conscients qu'en modifiant l'article 7 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions par une loi, la conséquence est qu'une modification ultérieure de cette disposition ne pourra avoir lieu que par une loi."

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Aangezien de ontworpen bepaling naderhand enkel bij wet zal kunnen worden vervangen, gewijzigd of opgeheven, kan worden overwogen om de Koning te machtigen om die bepaling te vervangen, te wijzigen of op te heffen.

*

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet a pour objet de modifier plusieurs lois ou arrêtés confirmés qui concernent l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA).

Les articles 2 à 4 de l'avant-projet modifient la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire', entre autres afin de désigner l'AFSCA comme autorité compétente pour l'exécution de dispositions du règlement (UE) 2017/625 [2] et afin de rayer la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' de la liste des lois pour lesquelles l'AFSCA est compétente, eu égard à la compétence des régions en matière de bien-être des animaux.

Les articles 5 à 16 de l'avant-projet modifient 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 [3], notamment en vue d'étendre les compétences des membres du personnel des services communaux qui, en vertu d'une convention avec l'AFSCA, contrôlent le respect de certaines lois en ce qui concerne le commerce de détail, d'alourdir les peines prévues dans diverses dispositions pénales et d'instaurer de nouvelles dispositions pénales, d'introduire la possibilité pour le Roi d'imposer l'agrément d'établissements pour l'exercice de certaines activités et d'étendre la possibilité de mise sous scellés et de saisie de produits, de confier la vente de produits saisis et la perception des amendes administratives qui ne sont pas payées volontairement au service compétent du Service public fédéral Finances.

Les articles 17 à 23 de l'avant-projet modifient la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', entre autres en ce qui concerne le recours administratif que les opérateurs peuvent introduire auprès de

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 'concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels)'.

[3] Par l'article 2 de la 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 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'.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

l'administrateur délégué de l'AFSCA contre le rappel et la mise en demeure pour le paiement des contributions, rétributions et recettes de laboratoires qui sont dues à l'AFSCA, ainsi que les conséquences d'un tel recours administratif et d'un recours juridictionnel pour les contributions, rétributions et recettes de laboratoires devenant définitives, le recouvrement de ces contributions, rétributions et recettes devenues définitives par le service compétent du Service public fédéral Finances, leur prescription et la possibilité de suspendre les agréments ou autorisations, l'exécution de l'expertise, la réalisation d'analyses et la délivrance de certificats, agréments et autorisations à partir du jour où les contributions, rétributions ou recettes de laboratoires impayées sont devenues définitives.

L'article 24 de l'avant-projet modifie l'article 14 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', partiellement confirmé par la loi [4].

L'article 25 de l'avant-projet modifie l'article 7 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

FORMALITÉS

3. L'avis de l'Inspection des Finances du 28 avril 2023 n'a pas permis au Conseil d'État de vérifier si le contrôle budgétaire a été réalisé pour toutes les dispositions de l'avant-projet. L'avis de l'Inspection des Finances du 30 juin 2021, fourni ultérieurement par le délégué, qui porte sur quelques dispositions de l'avant-projet, ne permet pas de trancher en l'espèce et ce, indépendamment de la circonstance qu'il a été rendu il y a presque trois ans, les circonstances budgétaires sur lesquelles l'Inspection des Finances s'est fondée étant susceptibles d'avoir changé.

Il revient aux auteurs de l'avant-projet de vérifier pour quelles dispositions de l'avant-projet le contrôle budgétaire n'a pas eu lieu ou a été réalisé il y a trop longtemps et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent.

4. En vertu de l'article 6, § 1er, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', tout avant-projet de loi doit faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation. Il ne ressort pas du dossier qu'une telle analyse ait été réalisée en ce qui concerne les modifications apportées à la loi du 4 février 2000 par les articles 2 à 4 de l'avant-projet. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Over de wijziging van de wet van 4 februari 2000 werd geen RIA opgemaakt. Artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging bepaalt dat de voorontwerpen van regelgeving houdende autoregulering van de federale overheid worden vrijgesteld van de impactanalyse. De

[4] Par l'article 158 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses'. L'article 14 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 n'a pas été confirmé par cet article mais a ensuite été remplacé par une disposition légale et a donc également force de loi.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

wijziging van de wet van 4 februari 2000 lijkt mij een voorontwerp van regelgeving houdende autoregulering van de federale overheid ».

On ne peut se rallier à ce point de vue, du moins en ce qui concerne les articles 2 et 3 de l'avant-projet, qui modifient la compétence de l'AFSCA pour l'application et le contrôle des régimes inscrits dans les dispositions en projet, à l'égard de particuliers. Il convient par conséquent de réaliser encore une analyse d'impact pour ces deux dispositions.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. L'accord budgétaire du 18 janvier 2024 indique que les ministres qui ont les finances et la santé publique dans leurs attributions doivent contresigner l'avant-projet (outre le ministre ayant l'agriculture dans ses attributions). Cette observation vaut toutefois également pour la mention des ministres proposants dans le préambule de l'arrêté de présentation [5].

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. À l'article 5, alinéa 2, 17°, en projet, de la loi du 4 février 2000 (article 3, b), de l'avant-projet), il vaudrait mieux préciser qu'il s'agit de règlements et décisions de l'Union européenne *dans les domaines visés aux points 1° à 16°*.

Article 6

7. Conformément à l'article 3*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 6, 1°, de l'avant-projet), « le Roi peut exiger qu'un établissement soit agréé pour exercer des activités », sans préjudice des dispositions contenues dans les lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000. À la question de savoir si l'on entend par là que le Roi peut soumettre à une obligation d'agrément l'exercice d'activités à fixer par lui [6] par les établissements concernés, le délégué a répondu par l'affirmative. Mieux vaudrait alors écrire « le Roi peut soumettre des établissements à un agrément pour exercer des activités à fixer par lui ».

8. Lors de la mise en œuvre de la délégation en projet, il faudra vérifier la compatibilité des régimes d'agrément établis par le Roi avec la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (directive services).

[5] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 41 et 227 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

[6] Plutôt que *toute* activité de cet établissement, comme sur la base de l'autorisation inscrite à l'actuel article 3*bis*, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Article 7

9. L'article 3*quater*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 7 de l'avant-projet) impose à chaque opérateur actif au sein de la chaîne alimentaire, dans les trois jours suivant la demande de l'AFSCA, de transmettre à cette dernière tout document ou toute autre forme d'information « dans le cadre de la santé publique, la santé animale ou la protection des végétaux ». À la question de savoir si ce dernier segment de phrase ne pourrait pas être précisé, le délégué a fourni la réponse suivante :

> « Het FAVV is bevoegd voor de volksgezondheid, de dierengezondheid en de plantenbescherming. Er zijn, naast de wet van 4 februari 2000, ook bijkomende bevoegdheden aan het FAVV toegekend,[7] en daarnaast is het FAVV ook bevoegd voor de Europese wetgeving.
>
> Er kan mogelijks gedacht worden aan een formulering analoog met artikel 9 van het voorontwerp:
>
> > 'Elke operator actief binnen de voedselketen is verplicht om, binnen de drie dagen na verzoek van het Agentschap, elk document of elke andere vorm van informatie over te maken aan het Agentschap in het kader van de bepalingen van één van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 of van hun uitvoeringsbesluiten, hetzij van de bepalingen van dit besluit of genomen in uitvoering van dit besluit, hetzij van verordeningen of beschikkingen van de Europese Unie en voor zover deze behoren tot de bevoegdheid van het Agentschap' ».
>
> On peut se rallier à cette proposition.

Article 8

10. Dans la mesure où l'article 4, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 8 de l'avant-projet) prévoit une sanction (modifiée) pour les infractions aux dispositions du règlement (UE) 2017/625, il y a lieu de satisfaire à l'obligation de notification à la Commission européenne, conformément à l'article 139, paragraphe 1, de ce règlement.

Article 9

11. L'article 4*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 9 de l'avant-projet) incrimine l'infraction aux « mesures » imposées par l'AFSCA. À la question de savoir quelles mesures sont visées, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Met 'maatregelen' bedoelt men in het voorontwerp 'administratieve maatregelen'. Binnen de (niche)wetgeving waarvoor het FAVV bevoegd is, is er een ruim scala aan mogelijk op te leggen administratieve maatregelen, waarvoor verschillende wettelijke basissen bestaan. Men kan bijvoorbeeld denken aan de generieke wettelijke basis van art. 138 OCR (Verordening 2017/625), inbeslagnames (art. 6 van het geciteerde koninklijk besluit van 22 februari 2001), intrekkingen of schorsingen van toelatingen of erkenningen

[7] Par l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires'.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

(het geciteerde koninklijk besluit van 16 januari 2006), quarantainemaatregelen voor planten en plantaardige producten, maatregelen ter preventie van Afrikaanse varkenspest, …

Het gaat om een groot aantal mogelijke administratieve maatregelen, waarvoor specifieke wettelijke basissen bestaan. Het lijkt onmogelijk om op korte termijn een exhaustieve opsomming te bieden van alle mogelijk te nemen administratieve maatregelen en hun respectievelijke juridische grondslag.

Art. 9 van het voorontwerp viseert echter de administratieve maatregelen die genomen kunnen worden binnen de bevoegdheden van het FAVV, terwijl art. 9, §2 en art. 9bis van het geciteerde koninklijk besluit van 22 februari 2001 betrekking hebben op de inhoudelijke verplichtingen die aan de operatoren opgelegd worden.

Aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt voldaan te zijn indien het strafbare feit en de relevante straffen duidelijk gedefinieerd worden in de wet. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij niet te beletten dat een straf kan vastgelegd worden door verwijzing, zoals hier het geval is. Art. 9 van het voorontwerp identificeert hierbij op een nauwkeurige wijze welke de aard en de wettelijke basis is van de betrokken administratieve maatregelen. Gezien de ruime waaier aan mogelijke administratieve maatregelen, en de diverse wettelijke basissen die ervoor voorhanden zijn, lijkt het niet wenselijk om al deze maatregelen nominatief op te sommen in een wetgevende akte ».

À la lumière du principe de légalité en matière pénale, il ne suffit pas d'incriminer l'infraction à n'importe quelle mesure administrative que peut prendre l'AFSCA dans le cadre de ses compétences. Il convient de préciser les mesures auxquelles l'infraction est incriminée (par exemple au moyen d'une référence aux dispositions spécifiques sur lesquelles ces mesures sont fondées ou en ajoutant chaque fois à ces dispositions la disposition pénale visée). S'il s'avérait que les infractions aux mesures n'ont pas toutes le même degré de gravité, il est en outre conseillé de différencier le niveau de la peine.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu d'établir clairement la différence entre l'incrimination ici envisagée et l'incrimination sur la base de l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 22 février 2001 et de l'article 9*bis*, en projet, du même arrêté (article 16 de l'avant-projet).

Enfin, en ce qui concerne l'incrimination des infractions aux mesures administratives imposées par l'AFSCA dans le cadre de règlements ou décisions de l'Union européenne, il convient de renvoyer à l'observation 16, pour autant qu'elles relèvent de la compétence de l'AFSCA.

Article 10

12. L'article 4*ter*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 10 de l'avant-projet) fait mention d'une personne ayant (entre autres) produit ou fabriqué sciemment des produits. Le délégué a déclaré qu'il n'y a pas de différence sémantique entre les deux termes mais, étant donné que « produire » semble être un terme plus approprié dans la réglementation européenne, il paraît préférable d'omettre le terme « fabriqué » et d'utiliser uniquement le terme « produit ».

On peut se rallier à cette proposition.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

13. Dans la même disposition en projet, il est fait mention de « produits non conformes ». Selon le délégué, on entend par là des produits qui ne sont pas conformes à la réglementation qui relève de la compétence de l'AFSCA.

Dans ce cas, il est préférable de faire référence aux dispositions auxquelles ces produits ne sont pas conformes, comme c'est le cas de l'article 6, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 12, 3°, de l'avant-projet).

Article 12

14. Conformément à l'article 6, § 3, alinéa 2, deuxième phrase, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 12, d), de l'avant-projet), un animal saisi peut être confié à un refuge ou à un lieu d'accueil approprié.

Étant donné que les refuges et les lieux d'accueil pour animaux, en vue du bien-être de ces derniers, relèvent de la compétence des régions en matière de bien-être des animaux (article 6, § 1er, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), cette disposition ne peut se concrétiser que si aucune obligation n'est imposée à ces refuges et lieux d'accueil, alors que le mot « confié » donne bel et bien cette impression. Dès lors, il faut préciser qu'il peut être demandé à un refuge ou un lieu d'accueil de prendre en charge l'animal.

Si l'intention est réellement d'imposer une telle obligation, les pouvoirs implicites de l'autorité fédérale devront être invoqués et il faudra démontrer que les conditions pour ce faire sont réunies, à savoir que la disposition en projet est nécessaire à l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, que la matière du bien-être animal se prête à une réglementation différenciée et que l'incidence de la disposition en projet sur cette matière n'est que marginale.

15. À l'article 6, § 4, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 12, e), de l'avant-projet), on écrira « Organe central pour la saisie et la confiscation » au lieu de « OCSC ».

Article 16

16. L'article 9*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (article 16 de l'avant-projet) incrimine l'infraction aux « dispositions directement applicables des règlements européens, des actes délégués, des mesures d'exécution [lire : actes d'exécution] et des arrêtés [lire : décisions] pris sur le fondement de ces règlements, que l'Agence contrôle en application de la loi du 4 février 2000 », « [s]auf si l'infraction est rendue punissable par une autre loi ».

L'article 9, § 2, existant, de l'arrêté royal du 22 février 2001 dispose que « [l]es dispositions pénales des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 sont applicables aux infractions aux arrêtés pris en application du § 1er du présent article ainsi qu'aux infractions aux règlements de l'Union Européenne qui sont en vigueur dans le Royaume et qui ont trait à des matières entrant dans les compétences de l'Agence en application de la loi du 4 février 2000 ».

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

L'article 9, § 3, existant, de l'arrêté royal du 22 février 2001 prescrit qu'« [e]n cas de transgression des dispositions prises en vertu des traités internationaux et des actes internationaux [8] visés au § 1er, et non érigées en infraction par les dispositions pénales contenues dans les lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000, celle-ci sera sanctionnée d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de vingt-six à quinze mille euros ou de l'une de ces peines seulement ».

L'exposé des motifs précise à cet égard ce qui suit :

> « L'Union européenne n'a aucune compétence en matière de droit pénal. Cela est régi[e] tout d'abord par l'article 9 § 2, qui érige en infraction pénale les infractions aux actes adoptés en vertu du paragraphe 1er.
>
> Si les infractions aux décisions prises en vertu du paragraphe 1er ne sont pas couvertes par une pénalisation dans les lois contrôlées par l'AFSCA, le paragraphe 3 offre une pénalisation résiduelle.
>
> En pratique, cet article est également utilisé pour sanctionner le non-respect par les opérateurs des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union directement applicable. Or, sur la base d'une lecture littérale, les infractions aux dispositions d'un règlement européen ne relèvent pas de l'article 9.
>
> L'application de l'article 9, §§ 2 et 3 est suivie par un certain nombre de procureurs au sein desquels il y a une différence ; certains procureurs appliquant le § 3 et d'autres appliquant le § 2.
>
> Compte tenu de l'éventuelle inégalité de traitement et du principe de légalité en matière pénale, il est donc proposé de rendre punissable les violations de la législation de l'Union directement applicable par l'insertion d'une nouvelle disposition ».

À la question de savoir si la référence à des règlements européens et à des actes délégués, des actes d'exécution et des décisions ne peut être précisée à la lumière du principe de légalité en matière pénale, le délégué a répondu en ces termes :

> « Aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij voldaan indien het strafbare feit en de relevante straffen duidelijk gedefinieerd worden in de wet. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel lijkt mij niet te beletten dat een straf kan vastgelegd worden door verwijzing zoals hier het geval is. De bepaling geeft precies weer voor welke soort inbreuk welke straf van toepassing is ».

Il est vrai qu'une incrimination peut être formulée par une référence, mais dans ce cas également, l'acte passible de sanctions pénales doit être défini avec suffisamment de précision. Le principe de légalité en matière pénale, inscrit à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'aux articles 12 et 14 de la Constitution, implique en effet que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, la peine encourue lorsque ce comportement est punissable, de sorte que tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines soit exclu.

[8] Cette référence à des traités ou actes internationaux est seulement limitée au « champ d'application de la loi du 4 février 2000 » à l'article 9, § 1er, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Une référence générale à des normes de droit internationales et européennes, comme dans l'article 9, §§ 2 et 3, existant, et dans l'article 9*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, avec pour seule restriction le champ d'application de la loi du 4 février 2000, ne suffit pas à la lumière de ce principe de légalité. L'obligation pour les États membres de prévoir l'incrimination de dispositions réglementaires n'écarte pas ce principe de légalité, bien au contraire. En effet, l'exigence de préciser les dispositions auxquelles l'infraction est incriminée découle également de l'exigence, qui figure en règle générale dans les règlements européens, selon laquelle les sanctions adoptées par les États membres doivent être non seulement effectives et dissuasives, mais aussi proportionnées [9]. Cette exigence de proportionnalité n'est pas remplie si toute infraction à n'importe quelle disposition réglementaire est sanctionnée de la même façon.

À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de revoir tant l'article 9, §§ 2 et 3, existant, que l'article 9*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 [10].

Article 18

17. Le délégué a déclaré que l'article 11, § 2*ter*, 1°, alinéa 2, en projet, de la loi du 9 décembre 2004 (article 18, j), de l'avant-projet) peut être omis :

> « Cette disposition vise à faire référence au mode d'introduction de la requête par l'opérateur. En ce sens, il a été renvoyé aux articles 1034bis et suivants du Code judiciaire et au fait que ces dispositions visent la requête contradictoire. Le fait de préciser que le recours est introduit par voie de requête contradictoire peut être considéré comme superflu dans la mesure où le texte fait référence aux articles 1034bis et suivants du Code judiciaire ayant pour objet la requête contradictoire ».

La disposition en projet peut par conséquent être omise.

Article 21

18. À la question de savoir pourquoi, à l'article 12, § 1er, alinéa 1er, en projet, de la loi du 9 décembre 2004 (article 21 de l'avant-projet), la suspension est déjà possible à partir du jour où les contributions ou rétributions ou recettes de laboratoires impayées deviennent définitives et s'il ne faut pas plutôt prévoir que la suspension est possible à partir du jour où il s'avère qu'aucune suite n'est donnée au recouvrement, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Il a été précisé que la suspension des autorisations/agréments (…) peut avoir lieu lorsque les contributions, rétributions et recettes de laboratoires deviennent définitives en vue d'assurer une égalité de traitement des opérateurs faisant l'objet de cette mesure. Actuellement, cette mesure de suspension est déjà mise en œuvre et se montre efficace en vue d'assurer le paiement des créances. L'objectif est dès lors de mettre en œuvre la

[9] Voir, entre autres, l'article 139, paragraphe 1, précité, du règlement (UE) 2017/625.

[10] Pour ce faire, les auteurs de l'avant-projet peuvent s'inspirer des articles 86 à 89 de la loi du 22 décembre 2020 'relative aux dispositifs médicaux' et des articles 85 à 87 de la loi du 15 juin 2022 'relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro', où ces précisions ont été intégrées dans les incriminations.

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

suspension avant la transmission de la créance pour recouvrement au SPF Finances. En cas d'absence de réaction de l'opérateur, la créance est transmise au SPF Finances ».

Il ne semble pas proportionné de faire débuter la suspension des agréments ou autorisations, de l'exécution de l'expertise, de la réalisation d'analyses et de la délivrance de certificats, agréments et autorisations déjà le jour où les contributions ou rétributions ou recettes de laboratoires impayées deviennent définitives. Il y a lieu de revoir la disposition en projet en tenant compte de cette observation.

19. L'article 12, § 1er, alinéa 2, en projet, de la loi du 9 décembre 2004 fait uniquement mention de majorations, et pas de doublements comme c'est le cas à l'article 11, § 1er, alinéa 3, et à l'article 11, § 2, alinéa 6, en projet (article 18, g), de l'avant-projet), de cette loi. À la question de savoir si telle est l'intention, le délégué a répondu en ces termes :

> « L'objectif est effectivement de faire en sorte que les mesures de suspension cessent leurs effets dès que la totalité des montants, y compris majoration et doublement, sont crédités au compte de l'AFSCA. Il pourrait dès lors être plus clair de préciser expressément à l'article 12, §1er, alinéa 2 que cette disposition vise les majorations et les doublements ».

Il convient dès lors de mentionner aussi les doublements.

Article 23

20. Le délégué a confirmé qu'il est préférable que l'article 23, alinéa 1er, de l'avant-projet, vise l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 *telle que modifié par la présente loi* ainsi que les articles 11/1 et 11/2 de la loi du 9 décembre 2004 *tels qu'insérés par la présente loi*, afin qu'il ne subsiste aucun doute quant au champ d'application temporel de la disposition transitoire en projet.

21. Conformément à l'article 23, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet, une nouvelle mise en demeure est adressée « selon les modalités prévues à l'article 11, paragraphe 1er, alinéas 4 et 5 ». Ici aussi, il vaudrait mieux préciser qu'il s'agit des dispositions concernées *telles que modifiées par la présente loi*.

Article 24

22. À la question de savoir ce que l'on entend par « à partir de la notification » à l'article 14, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 (article 24 de l'avant-projet), le délégué a répondu comme suit :

> « Via l'expression 'à partir de la notification', nous entendons effectivement nous référer à l'article 53*bis* du Code judiciaire qui prévoit qu' 'à l'égard du destinataire, et sauf si la loi en dispose autrement, les délais qui commencent à courir à partir d'une notification sur support papier sont calculés depuis : (…) 2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par pli simple, depuis le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire;' ».

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡

Dès lors que l'article 53*bis* du Code judiciaire s'applique aux actes de procédure, ainsi qu'il ressort de l'article 48 de celui-ci, il est conseillé de rendre cette disposition expressément applicable dans la disposition en projet ou d'en reproduire le contenu.

Cette observation vaut également pour l'article 25 de l'avant-projet.

Article 25

23. À la question de savoir pourquoi l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005, qui est un arrêté non confirmé, est modifié par l'article 25 de l'avant-projet, le délégué a répondu :

> « Il a été volontairement décidé d'introduire la modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions dans le présent projet de loi en vue d'assurer une uniformité dans le processus d'adoption des dispositions qui ont pour objectif de rendre les créances définitives et recourir au SPF Finances en vue du recouvrement des créances. Nous sommes conscients qu'en modifiant l'article 7 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions par une loi, la conséquence est qu'une modification ultérieure de cette disposition ne pourra avoir lieu que par une loi ».

Dès lors que la disposition en projet ne pourra plus par la suite être remplacée, modifiée ou abrogée que par une loi, il peut être envisagé d'habiliter le Roi à remplacer, modifier ou abroger cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BCEYLBJEG-HFGECMW‡