



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.886/3
van 12 april 2024

avis 75.886/3
du 12 avril 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot invoering van een
beroepsprocedure bij het
Federaal Agentschap voor de
Veiligheid van de
Voedselketen'

un projet d'arrêté royal
'instaurant une procédure de
recours auprès de l'Agence
fédérale pour la Sécurité de la
Chaîne alimentaire'

Op 14 maart 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot invoering van een beroepsprocedure bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 april 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, 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 12 april 2024.

*

Le 14 mars 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 projet d'arrêté royal ‘instaurant une procédure de recours auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 avril 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, 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 12 avril 2024.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een administratieve beroepsprocedure voor bepaalde beslissingen in het kader van de regelgeving inzake veiligheid van de voedselketen. Die procedure wordt nu reeds toepasselijk gemaakt voor drie categorieën van dergelijke beslissingen (artikelen 7 en 8 van het ontwerp) en kan ruimer toepasselijk worden verklaard door ernaar te verwijzen in de relevante regelgeving (artikel 1).

Het ontwerp bevat een aantal definities (artikel 2), stelt een Beroepscommissie (hierna: de Commissie) in bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) en regelt de samenstelling en de werkwijze ervan (artikel 3). Er wordt geregeld op welke wijze en binnen welke termijn een administratief beroep kan worden ingediend, dat de uitvoering van de betrokken beslissing schorst (artikel 4, § 1). De Commissie onderzoekt het beroep en hoort de beroepsindiener en eventueel de vertegenwoordiger van de directeur-generaal die aan de oorsprong van de beslissing ligt (artikel 4, § 2). Binnen vijfenveertig dagen na de ontvangst van het beroep geeft de Commissie een advies aan de betrokken directeur-generaal (artikel 4, § 3).

De betrokken directeur-generaal neemt een definitieve beslissing binnen vijf dagen na de ontvangst van het advies van de Commissie (artikel 5, § 1). Binnen vijf dagen na de ontvangst van deze beslissing kan de gedelegeerd bestuurder van het FAVV die beslissing herzien (artikel 5, § 2). Binnen vijftien dagen na de ontvangst van de beslissing van het FAVV kan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: de minister) die beslissing herzien (artikel 5, § 3). De kennisgeving aan de beroepsindiener van de beslissing van de minister of, in voorkomend geval, van het FAVV gebeurt binnen zeven dagen na het verstrijken van de voormelde termijn van vijftien dagen (artikel 5, § 4).

Er wordt voorzien in een overgangsbepaling voor beroepen ingediend voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 6).

Het ontwerp wijzigt het koninklijk besluit van 14 november 2003 ‘betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’ en het koninklijk besluit van 16 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ teneinde te bepalen dat het beroep tegen een aantal in die koninklijke besluiten geregelde beslissingen wordt ingesteld overeenkomstig de regels vastgelegd in het te nemen besluit en in het eerste geval, om een vertegenwoordiger van de Directie-generaal Controlebeleid toe te voegen aan de Commissie (artikelen 7 en 8).

Het te nemen besluit treedt in werking op een nog niet bepaalde datum (artikel 9).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef gezocht in artikel 4, § 3, 3°, van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ en in de artikelen 3*bis*, eerste lid, en 4, § 3, eerste lid, van het bij wet¹ 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’, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

3.2. Ook indien de Koning niet uitdrukkelijk wordt gemachtigd om te voorzien in een administratieve beroepsprocedure ten behoeve van de personen ten aanzien van wie voor hen ongunstige beslissingen worden genomen, kan daarvoor in beginsel worden gesteund op de machtiging aan de Koning om nadere regels te bepalen met betrekking tot de betrokken beslissingen. Voor de beslissingen waarop de ontworpen regeling in haar huidige vorm toepasselijk is, zijn dat de volgende bepalingen:

- voor de beslissingen over de schorsing van de validatie in het kader van het autocontrolesysteem, die uitgaan van de erkende inspectie- of certificeringsorganismen of van het FAVV:² artikel 4, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000;³
- voor de beslissingen over de schorsing, het aan bijzondere beperkingen onderwerpen of de intrekking van de erkenning van de inspectie- of certificeringsorganismen:⁴ artikel 4, § 5, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000, gelezen in samenhang met artikel 5, tweede lid, van dezelfde wet;⁵
- voor beslissingen over de schorsing, het aan bijzondere beperkingen onderwerpen of de intrekking van de erkenning of toelating voor bepaalde activiteiten in bepaalde inrichtingen:⁶ artikel 3*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001,⁷ gelezen in samenhang met artikel 4, § 3, 3°, van de wet van 4 februari 2000.

¹ 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’.

² Artikel 3, § 11, van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

³ Zie adv.RvS 62.183/3 van 23 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 juli 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’, opmerking 3.1.

⁴ Artikel 10, §§ 5/2, 6 en 6/2, van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

⁵ Zie adv.RvS 62.183/3, opmerking 3.2.

⁶ Artikelen 14 tot 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

⁷ Zie adv.RvS 43.840/3 van 4 december 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 juli 2008 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van

3.3. De vraag rijst evenwel of de zo-even aangehaalde rechtsgrondbepalingen wel volstaan voor het toekennen van de mogelijkheid aan de minister om de beslissing van het FAVV (hetzij van de bevoegde directeur-generaal, hetzij van de gedelegeerd bestuurder) te herzien, waardoor de eindbeslissing uitgaat van de minister, veeleer dan van het FAVV.

Een dergelijke regeling staat op gespannen voet met artikel 4, § 3, 3°, van de wet van 4 februari 2000, dat immers bepaalt dat het FAVV bevoegd is voor het verlenen, schorsen en intrekken van erkenningen en vergunningen verbonden aan de uitoefening van zijn opdracht. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling werd daarbij gewag gemaakt van de uitsluitende bevoegdheid van het FAVV om de naleving van de voorwaarden voor deze erkenningen of vergunningen te controleren.⁸

Op de vraag wat de wettelijke basis is voor het toekennen van een dergelijke beslissingsbevoegdheid aan de minister, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Au titre de l'article 13, §1^{er} de la loi du 04/02/2000 relative à la création de l'Agence, cette dernière est soumise à l'autorité hiérarchique du Ministre. C'est donc au titre de cette autorité que le projet entend donner le dernier mot au Ministre sur les décisions prises par l'Agence.”

Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de wet van 4 februari 2000 is het FAVV als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht, ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’. Uit de omstandigheid dat het FAVV overeenkomstig artikel 8 van die wet onderworpen is aan het gezag van de minister van wie het afhangt en dat aan deze minister de beheersbevoegdheid toekomt, kan nog niet zonder meer worden afgeleid dat de minister bevoegd kan worden geacht om *in de plaats van het FAVV* dergelijke beslissingen te nemen, mede gelet op het voormelde artikel 4, § 3, 3°, van de wet van 4 februari 2000.

De Raad van State meent dan ook enige twijfel te moeten uiten bij de mogelijkheid van de minister om zelf dergelijke beslissingen te nemen en adviseert om een uitdrukkelijke wettelijke basis daartoe te creëren in de wet van 4 februari 2000, bijvoorbeeld door de Koning te machtigen om een administratieve beroepsprocedure uit te werken waarbij de minister desgevallend een eindbeslissing kan nemen.

3.4. Indien het toepassingsgebied van het ontworpen besluit naderhand wordt uitgebreid tot andere beslissingen in het kader van de regelgeving inzake veiligheid van de voedselketen, zal daarvoor telkens een voldoende rechtsgrond voorhanden moeten zijn, zoals bijvoorbeeld een machtiging aan de Koning om nadere regels te bepalen met betrekking tot de betrokken beslissingen of een meer specifieke machtiging om een administratieve beroepsprocedure uit te werken. Of die rechtsgrond volstaat, zal moeten worden beoordeeld naar aanleiding van

de Voedselketen en tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de erkenningen, toelatingen en registraties’, opmerking 4.2.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2003-04, nrs. 51-473/001 en 51-474/001, 90 en 92.

toekomstige adviesaanvragen over ontwerpen van koninklijk besluit waarmee een dergelijke uitbreiding wordt beoogd.

VORMVEREISTEN

4. In zoverre artikel 4, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 mede-rechtsgrond vormt voor het ontwerp, is het advies van het Wetenschappelijk Comité van het FAVV vereist op grond van die bepaling. Gevraagd naar dat advies, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Permettez-moi de vous apporter les précisions suivantes. Le projet d'arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis du Comité scientifique. Ce projet ne nécessitant pas, selon la loi du 04/02/2000 l'accomplissement de cette formalité préalable.

Pour autant l'arrêté royal projeté lui a été présenté par courrier mais également dans le cadre d'une assemblée plénière que ce Comité a tenu le 20/09/2023.

Aussi, la référence à l'article 4, § 3, alinéa 1er, de l'A.R 22/02/2001 figurant dans le préambule du projet n'est pas à tenir en considération, car sa mention étant un vertige d'une version passée du projet.”

Het advies van het Wetenschappelijk Comité wordt voorgeschreven door de voormelde wetskrachtige bepaling, die een noodzakelijk onderdeel vormt van de rechtsgrond voor het ontwerp, en zal dus alsnog moeten worden ingewonnen, veeleer dan het ontwerp enkel ter informatie aan dat Wetenschappelijk Comité mee te delen, zoals is gebeurd bij de brief van 25 augustus 2023.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij het toepassingsgebied van het ontwerp:

“Le présent projet entend instaurer une procédure de recours générique susceptible, à terme, de s'appliquer à différentes décisions de différentes nature prises par l'Agence et non celles uniquement prises sur base des A.R mentionnés dans les articles 7 et 8.

Ainsi, l'Agence s'obligera à entendre un opérateur si elle envisage de prendre une décision qui porterait un préjudice grave aux intérêts de ce dernier. L'Agence sera donc tenue, au préalable, de lui donner la possibilité de défendre utilement ses intérêts.

Par ailleurs, l'Agence revoit actuellement la révision de son arrêté royal du 03/08/2012 relatif à l'agrément des laboratoires qui effectuent des analyses en rapport avec la sécurité de la chaîne alimentaire. Dans le cadre de cette révision réglementaire, il sera mentionné dans l'une de ses dispositions, qu'en cas de retrait d'agrément, un laboratoire aura la possibilité de saisir une commission de recours selon les règles figurant dans le projet soumis à votre avis.

Dans un avenir plus lointain, il s'agira de décisions de toutes autres natures sans doute. Quoiqu'il en soit, le projet qui vous est soumis entend devenir une base procédurale transversale à laquelle différents règlements pourront se raccrocher s'il y a lieu.

(...)

Le projet entend instaurer une procédure de recours générique sur laquelle diverses réglementations éventuelle à venir pourront s'y raccrocher.”

5.2. Overeenkomstig artikel 1 van het ontwerp voorziet het te nemen besluit in een “beroepsprocedure tegen beslissingen die derden kunnen schaden”. Een dergelijke bepaling wekt de indruk dat de ontworpen administratieve beroepsprocedure wordt uitgewerkt ten behoeve van andere particulieren dan diegenen waarop de betrokken beslissingen betrekking hebben en die bijvoorbeeld schade zouden kunnen ondervinden door (het ontbreken van) bijzondere beperkingen waaraan een erkenning of toelating wordt onderworpen.

Dat is echter niet het geval, zoals blijkt uit de definitie van het begrip “Derde” in artikel 2, 4°, van het ontwerp, namelijk “de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een beslissing gericht is”. Het blijkt met andere woorden te gaan om de persoon die beschikte over een validatie, erkenning of toelating die door de beslissing wordt geschorst, ingetrokken of aan bijzondere beperkingen wordt onderworpen, naargelang het geval. Aangezien het af te raden is om termen te definiëren in een volledig andere betekenis dan de spraakgebruikelijke betekenis, is het aangewezen om in het ontwerp een andere term te hanteren dan “derde”, bijvoorbeeld “betrokkene” of “betrokken persoon”.

Bovendien kan de notie “schaden” (“préjudice”) in artikel 1 van het ontwerp enger worden begrepen dan louter het gegeven dat het om een voor de betrokkene ongunstige beslissing gaat. Het enkele gegeven dat een validatie, erkenning of toelating wordt geschorst, ingetrokken of aan bijzondere beperkingen wordt onderworpen, lijkt zelfs te volstaan. Ook indien het de bedoeling is om het te nemen besluit in de toekomst uit te breiden tot beslissingen die in bepaalde gevallen zowel gunstig als ongunstig zouden zijn voor de betrokkene, zou kunnen worden volstaan met de vereiste dat de beslissingen “ongunstig” moeten zijn voor de betrokkenen, veeleer dan dat ze hen moeten schaden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.2, moet het eerste lid van de aanhef (met de verwijzing naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid) worden weggelaten en moet in het tweede lid van de aanhef bijkomend verwezen worden naar de artikelen 4, § 5, eerste lid, en 5, tweede lid, van de wet van 4 februari 2000.

7. In het zesde lid van de aanhef kan naast artikel 7 van verordening (EU) 2017/625⁹ ook worden verwezen naar artikel 138, lid 2, j), ervan.

⁹ 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

Artikel 4

8. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “vertegenwoordiger van de ad hoc-directie-generaal” in plaats van “ad-hocvertegenwoordiger van de directie-generaal”.

9. In artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt in de Nederlandse tekst gewag gemaakt van de term “personen”, terwijl in de Franse tekst de meer specifieke term “conseillers” wordt gebruikt. De twee taalversies moeten op elkaar worden afgestemd.

10. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 3, tweede lid, van het ontwerp moet het woord “na” worden weggelaten.

Artikel 5

11. Overeenkomstig artikel 5, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt het stilzwijgen van de minister na het verstrijken van de termijn vermeld in het eerste lid van die bepaling, beschouwd als een bevestiging van de beslissing van het FAVV.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing. Al kan dat procedé niet zonder meer worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat niet helemaal vaststaat dat de betrokken beslissing formeel is gemotiveerd, wanneer dat niet het geval zou zijn voor de eraan voorafgaande beslissing(en) waarvan het de stilzwijgende bevestiging vormt.

Indien de ontworpen bepaling wordt gehandhaafd, zal daar dan ook op moeten worden toegezien bij de toepassing ervan.

Artikel 9

12. Op de vraag welke datum van inwerkingtreding voor het te nemen besluit zal worden vermeld in artikel 9 van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Assurément, il s’agira d’une date postérieure à la publication au MB. Ainsi postposer l’entrée en vigueur nous permet de travailler sur le Règlement d’Ordre Intérieur (R.O.I) qui est encore en cours d’écriture par exemple. Nous aimerions également qu’il y ait une concomitance d’entrée en vigueur entre le présent projet et celui relatif aux agréments des laboratoires (...).

Pour autant, il serait envisageable également de rédiger une disposition telle que ‘l’entrée en vigueur se fera à une date déterminée par Nous’ si vous le souhaitez.”

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)’.

Het is mogelijk om de datum van inwerkingtreding te laten bepalen door een later te nemen koninklijk besluit, maar dan zal een dergelijk ontwerpbesluit nog moeten worden opgesteld en om advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Het lijkt dan ook meer raadzaam om gewoon te wachten met de uitvaardiging van het thans te nemen besluit totdat de datum van inwerkingtreding kan worden bepaald.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis instaure une procédure de recours administratif pour certaines décisions prises dans le cadre de la réglementation relative à la sécurité de la chaîne alimentaire. Cette procédure est déjà rendue applicable actuellement à trois catégories de décisions de l'espèce (articles 7 et 8 du projet) et peut être déclarée plus largement applicable en y faisant référence dans la réglementation pertinente (article 1^{er}).

Le projet contient un certain nombre de définitions (article 2), crée une Commission de recours (ci-après : la Commission) auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) et règle la composition et le fonctionnement de cette dernière (article 3). Le projet règle la manière et les délais dans lesquels peut être introduit un recours administratif qui suspend l'exécution de la décision concernée (article 4, § 1^{er}). La Commission examine le recours et entend l'auteur du recours et éventuellement le représentant de la direction générale à l'origine de la décision (article 4, § 2). Dans les quarante-cinq jours de la réception du recours, la Commission remet un avis au directeur général concerné (article 4, § 3).

Ce dernier prend une décision définitive dans les cinq jours suivant la réception de l'avis de la Commission (article 5, § 1^{er}). Dans les cinq jours suivant la réception de cette décision, l'administrateur délégué de l'AFSCA peut revoir celle-ci (article 5, § 2). Dans les quinze jours suivant la réception de la décision de l'AFSCA, le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (ci-après : le ministre) peut revoir cette décision (article 5, § 3). La décision du ministre ou, le cas échéant, de l'AFSCA est notifiée à l'auteur du recours dans les sept jours suivant l'expiration du délai de quinze jours précité (article 5, § 4).

Le projet comporte une disposition transitoire pour les recours introduits avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 6).

Le projet modifie l'arrêté royal du 14 novembre 2003 'relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire' et l'arrêté royal du 16 janvier 2006 'fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' afin de prévoir que le recours contre un certain nombre de décisions réglées dans ces arrêtés royaux est introduit conformément aux règles fixées dans l'arrêté envisagé et, dans le premier cas, pour adjoindre un représentant de la Direction générale Politique de contrôle à la Commission (articles 7 et 8).

L'arrêté envisagé entre en vigueur à une date non encore fixée (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 4, § 3, 3°, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' ainsi que dans les articles 3*bis*, alinéa 1^{er}, et 4, § 3, alinéa 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', confirmé par la loi ¹, combinés avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

3.2. Même si le Roi n'est pas expressément habilité à instaurer une procédure de recours administratif en faveur des personnes à l'égard desquelles sont prises des décisions qui leur sont défavorables, en principe, on peut se fonder à cet effet sur la délégation accordée au Roi lui permettant de fixer des modalités concernant les décisions en cause. Pour les décisions auxquelles s'applique, dans sa forme actuelle, la réglementation en projet, il s'agit des dispositions suivantes :

- pour les décisions concernant la suspension de la validation dans le cadre du système d'autocontrôle, émanant des organismes d'inspection ou de certification agréés ou de l'AFSCA ² : l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001, combiné avec l'article 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 ³ ;
- pour les décisions de suspendre, de soumettre à des restrictions particulières ou de retirer l'agrément aux organismes d'inspection ou de certification ⁴ : l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000, combiné avec l'article 5, alinéa 2, de cette même loi ⁵ ;
- pour les décisions de suspendre, de soumettre à des restrictions particulières ou de retirer l'agrément ou l'autorisation pour certaines activités dans certains établissements ⁶ : l'article 3*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ⁷, combiné avec l'article 4, § 3, 3°, de la loi du 4 février 2000.

3.3. Toutefois, la question se pose de savoir si les dispositions procurant le fondement juridique évoquées ci-dessus suffisent vraiment pour permettre au ministre de revoir la décision de

¹ 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'.

² Article 3, § 11, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003.

³ Voir l'avis C.E. 62.183/3 du 23 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 juillet 2019 'modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire', observation 3.1.

⁴ Article 10, §§ 5/2, 6 et 6/2, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003.

⁵ Voir l'avis C.E. 62.183/3, observation 3.2.

⁶ Articles 14 à 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006.

⁷ Voir l'avis C.E. 43.840/3 du 4 décembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 juillet 2008 'modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions relatives aux agréments, autorisations et enregistrements', observation 4.2.

l'AFSCA (soit du directeur général compétent, soit de l'administrateur délégué), cette délégation impliquant que la décision définitive émane du ministre plutôt que de l'AFSCA.

Un tel dispositif se heurte à l'article 4, § 3, 3°, de la loi du 4 février 2000 qui dispose en effet que l'AFSCA est compétente pour l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et des autorisations liés à l'exécution de sa mission. Les travaux préparatoires de cette disposition font à cet égard état de la compétence exclusive de l'AFSCA de contrôler le respect des conditions de ces agréments et autorisations ⁸.

À la question de savoir quel est le fondement légal de l'attribution d'un tel pouvoir de décision au ministre, le délégué a répondu :

« Au titre de l'article 13, §1^{er} de la loi du 04/02/2000 relative à la création de l'Agence, cette dernière est soumise à l'autorité hiérarchique du Ministre. C'est donc au titre de cette autorité que le projet entend donner le dernier mot au Ministre sur les décisions prises par l'Agence ».

Conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 février 2000, l'AFSCA a été créée sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A prévue par la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'. Le fait que, conformément à l'article 8 de cette loi, l'AFSCA est soumise à l'autorité du ministre dont elle relève et que les pouvoirs de gestion sont confiés à ce ministre, ne permet pas pour autant de déduire que ce dernier peut être réputé habilité à prendre de telles décisions *à la place de l'AFSCA*, compte tenu notamment de l'article 4, § 3, 3°, précité, de la loi du 4 février 2000.

Aussi le Conseil d'État estime-t-il devoir émettre quelques doutes quant à la possibilité pour le ministre de prendre lui-même de telles décisions et conseille de créer un fondement légal exprès à cet effet dans la loi du 4 février 2000, par exemple en habilitant le Roi à élaborer une procédure de recours administratif permettant au ministre de prendre, le cas échéant, une décision définitive.

3.4. Si le champ d'application de l'arrêté en projet est par la suite étendu à d'autres décisions dans le cadre de la réglementation relative à la sécurité de la chaîne alimentaire, il faudra qu'il existe chaque fois un fondement juridique suffisant à cet effet, tel que par exemple une délégation au Roi lui permettant de fixer les modalités des décisions concernées ou une habilitation plus spécifique en vue d'élaborer une procédure de recours administratif. La question de savoir si ce fondement juridique est suffisant sera appréciée lors de demandes d'avis ultérieures sur des projets d'arrêté royal visant une extension de l'espèce.

FORMALITÉS

4. Dans la mesure où l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 février 2001 procure également un fondement juridique au projet, l'avis du Comité scientifique de l'AFSCA est

⁸ Doc. parl., Chambre, 2003-04, n^{os} 51-473/001 et 51-474/001, pp. 90 et 92.

requis en vertu de cette disposition. Interrogé à propos de cet avis, le délégué a répondu en ces termes :

« Permettez-moi de vous apporter les précisions suivantes. Le projet d'arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis du Comité scientifique. Ce projet ne nécessitant pas, selon la loi du 04/02/2000 l'accomplissement de cette formalité préalable.

Pour autant l'arrêté royal projeté lui a été présenté par courrier mais également dans le cadre d'une assemblée plénière que ce Comité a tenu le 20/09/2023.

Aussi, la référence à l'article 4 , § 3, alinéa 1er, de l'A.R 22/02/2001 figurant dans le préambule du projet n'est pas à tenir en considération, car sa mention étant un vertige d'une version passée du projet ».

L'avis du Comité scientifique est prescrit par la disposition législative précitée, qui constitue un élément nécessaire du fondement juridique du projet, et devra donc encore être recueilli, plutôt que de communiquer le projet au Comité scientifique à titre purement informatif, comme cela a été fait par courrier du 25 août 2023.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. En ce qui concerne le champ d'application du projet, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Le présent projet entend instaurer une procédure de recours générique susceptible, à terme, de s'appliquer à différentes décisions de différentes nature prises par l'Agence et non celles uniquement prises sur base des A.R mentionnés dans les articles 7 et 8.

Ainsi, l'Agence s'obligera à entendre un opérateur si elle envisage de prendre une décision qui porterait un préjudice grave aux intérêts de ce dernier. L'Agence sera donc tenue, au préalable, de lui donner la possibilité de défendre utilement ses intérêts.

Par ailleurs, l'Agence revoit actuellement la révision de son arrêté royal du 03/08/2012 relatif à l'agrément des laboratoires qui effectuent des analyses en rapport avec la sécurité de la chaîne alimentaire. Dans le cadre de cette révision réglementaire, il sera mentionné dans l'une de ses dispositions, qu'en cas de retrait d'agrément, un laboratoire aura la possibilité de saisir une commission de recours selon les règles figurant dans le projet soumis à votre avis.

Dans un avenir plus lointain, il s'agira de décisions de toutes autres natures sans doute. Quoiqu'il en soit, le projet qui vous est soumis entend devenir une base procédurale transversale à laquelle différents règlements pourront se raccrocher s'il y a lieu.

(...)

Le projet entend instaurer une procédure de recours générique sur laquelle diverses réglementations éventuelle à venir pourront s'y raccrocher ».

5.2. Conformément à l'article 1^{er} du projet, l'arrêté envisagé prévoit une « procédure de recours à l'égard des décisions susceptibles de porter préjudice aux tiers ». Une telle disposition donne l'impression que la procédure de recours administratif en projet est élaborée en faveur de particuliers autres que ceux qui sont concernés par les décisions en cause et qui, par exemple, pourraient subir un préjudice en raison de (l'absence de) restrictions particulières auxquelles est soumis un agrément ou une autorisation.

Tel n'est toutefois pas le cas, ainsi qu'il ressort de la notion de « Tiers » définie à l'article 2, 4°, du projet, à savoir « la personne physique ou morale à qui une décision est adressée ». Il s'agit manifestement, en d'autres termes, de la personne qui disposait d'une validation, d'un agrément ou d'une autorisation que la décision a, selon les cas, suspendus, retirés ou soumis à des restrictions particulières. Dès lors qu'il n'est pas conseillé de définir des termes dans un sens complètement différent du sens usuel, il est judicieux d'employer un terme autre que « tiers » dans le projet, par exemple « l'intéressé » ou « la personne concernée ».

En outre, la notion de « préjudice » (« schaden ») inscrite à l'article 1^{er} du projet peut être interprétée d'une manière plus restrictive que le simple fait qu'il s'agit d'une décision défavorable à la personne concernée. Le simple fait qu'une validation, un agrément ou une autorisation soient suspendus, retirés ou soumis à des restrictions particulières semble même suffire. Même si l'intention est d'étendre à l'avenir l'arrêté envisagé à des décisions qui, dans certains cas, seraient à la fois favorables et défavorables à la personne concernée, il suffirait d'exiger que les décisions soient « défavorables » aux intéressés, plutôt que d'exiger qu'elles leur portent préjudice.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu de ce qui a été exposé dans l'observation 3.2, on omettra le premier alinéa du préambule (qui se réfère au pouvoir général d'exécution) et on visera en outre les articles 4, § 5, alinéa 1^{er}, et 5, alinéa 2, de la loi du 4 février 2000 dans le deuxième alinéa du préambule.

7. Le sixième alinéa du préambule peut également viser, outre l'article 7 du règlement (UE) 2017/625⁹, l'article 138, paragraphe 2, j), de ce règlement.

⁹ 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)'.

Article 4

8. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 2, alinéa 2, du projet, on écrira « vertegenwoordiger van de ad hoc-directie-generaal » au lieu de « ad-hocvertegenwoordiger van de directie-generaal ».

9. À l'article 4, § 2, alinéa 3, du projet, le texte néerlandais fait état de « personen » alors que le texte français emploie le terme plus spécifique « conseillers ». Il convient d'harmoniser les deux versions linguistiques.

10. Dans le texte néerlandais de l'article 4, § 3, alinéa 2, du projet, on omettra le mot « na ».

Article 5

11. Conformément à l'article 5, § 3, alinéa 2, du projet, le silence du ministre à l'expiration du délai mentionné à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, est réputé emporter confirmation de la décision de l'AFSCA.

Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite. Même si ce procédé ne peut pas être purement et simplement écarté lorsque la décision tacite est à l'avantage de l'intéressé, il faut néanmoins noter qu'il n'est pas tout à fait établi que la décision concernée serait formellement motivée si la décision ou les décisions qui la précèdent, dont elle constitue la confirmation tacite, n'est pas ou ne sont pas elles-mêmes motivées.

Si la disposition en projet est maintenue, il faudra dès lors être attentif à ce point lors de son application.

Article 9

12. À la question de savoir quelle date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé sera indiquée à l'article 9 du projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Assurément, il s'agira d'une date postérieure à la publication au MB. Ainsi postposer l'entrée en vigueur nous permet de travailler sur le Règlement d'Ordre Intérieur (R.O.I) qui est encore en cours d'écriture par exemple. Nous aimerions également qu'il y ait une concomitance d'entrée en vigueur entre le présent projet et celui relatif aux agréments des laboratoires (...).

Pour autant, il serait envisageable également de rédiger une disposition telle que 'l'entrée en vigueur se fera à une date déterminée par Nous' si vous le souhaitez ».

Il est possible de fixer la date d'entrée en vigueur dans un arrêté royal à prendre ultérieurement, mais dans ce cas il faudra encore rédiger un tel projet d'arrêté et le soumettre pour avis au Conseil d'État. Il paraît dès lors plus judicieux d'attendre que la date d'entrée en vigueur puisse être fixée pour promulguer l'arrêté actuellement envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE