



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 112/2024
du 24 octobre 2024
Numéro du rôle : 8092**

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 « relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire », posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 9 octobre 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 octobre 2023, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'absence d'un fondement légal permettant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et aux cours et tribunaux ordinaires de moduler les sanctions prévues à l'article 11, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (tant dans sa version applicable avant sa modification par la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses que dans sa version applicable après cette modification) est-elle contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?

L'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (tant dans sa version applicable avant sa modification par la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses que dans sa version applicable après cette modification), lu en combinaison ou non avec les articles 12 et 14 de la même loi, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose des sanctions administratives déraisonnablement

lourdes en cas de non-paiement ou de paiement tardif des rétributions et contributions qui sont dues à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Cadfin », assistée et représentée par Me Karen De Bleecker Hernandez et Me Melanie Verroken, avocates au barreau de Bruxelles;

- l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, assistée et représentée par Me Daan De Jaeger, Me Wouter Moonen et Me Nick Parthoens, avocats au barreau du Limbourg;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Sébastien Depré, Me Juliette Van Vyve et Me Delphine Van Den Eynde, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 17 juillet 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'instance soumise à la juridiction *a quo* porte sur un litige entre la SA « Cadfin » et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA). La SA « Cadfin » met en cause le mécanisme de sanction applicable aux rétributions dues à l'AFSCA, prévu à l'article 11, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 « relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » (ci-après : la loi du 9 décembre 2004).

La SA « Cadfin » conteste le paiement des factures relatives aux majorations et aux doublements légaux qui lui sont réclamés en raison du paiement tardif des contributions et des rétributions. Il s'agit d'un montant en principal de 39 754,80 euros, à majorer des intérêts légaux à partir de la date des mises en demeure du 20 janvier 2012 et du 29 mars 2018 jusqu'au jour du paiement total et définitif.

Plusieurs factures en vue de la perception des rétributions sont envoyées à la SA « Cadfin », qui ne paie pas celles-ci dans le délai de paiement prévu par la loi. Dès lors, les montants des rétributions impayés à l'échéance de paiement, sont de plein droit et automatiquement majorés de 10 %, conformément à l'article 11, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004. La SA « Cadfin » paie la totalité du montant principal des factures impayées, mais pas la majoration de 10 % appliquée, qui s'élève à 19 877,40 euros. L'article 11, § 1er, alinéa 3, de la loi du 9 décembre 2004 dispose qu'en l'absence de paiement, le montant des amendes sera doublé.

Parce qu'elle n'a pas payé ces majorations (qui s'élèvent au total à un montant de 19 877,40 euros) et parce qu'elle a contesté le doublement de celles-ci (de sorte que la dette s'élève au total à un montant de 39 754,80 euros), la SA « Cadfin » est mise en demeure le 20 janvier 2012 et le 29 mars 2018, puis citée à comparaître par l'AFSCA.

En première instance, le Tribunal de première instance de Bruxelles rejette une partie des moyens de la SA « Cadfin » et renvoie l'affaire dans l'attente de la décision de la Cour de cassation dans deux affaires similaires. La SA « Cadfin » a interjeté appel du jugement et la Cour d'appel de Bruxelles pose, à ce sujet, les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles et des griefs de la partie appelante devant la juridiction a quo

A.1. L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) et le Conseil des ministres soutiennent que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse parce que la juridiction *a quo* n'a pas formulé celles-ci de manière suffisamment précise, dès lors qu'elle n'identifie pas quelles sont les catégories de personnes à comparer.

A.2. Dans son mémoire et dans son mémoire en réponse, la SA « Cadfin », partie appelante devant la juridiction *a quo*, observe qu'en tant qu'opérateur au sens de la loi du 9 décembre 2004, elle peut être comparée aux entreprises au sens de la loi du 2 août 2002 « concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales » (ci-après : la loi du 2 août 2002).

La loi du 2 août 2002 prévoit la réglementation à suivre en cas de paiements tardifs dans le cadre de transactions commerciales, la transaction commerciale devant être comprise comme « toute transaction entre des entreprises ou entre des entreprises et les pouvoirs publics qui conduit contre rémunération à la fourniture de biens, à la prestation de services ou à la conception et l'exécution de travaux publics et de travaux de construction et de génie civil » (article 2 de la loi du 2 août 2002). Une relation similaire existe entre la partie appelante devant la juridiction *a quo*, en tant qu'opérateur, et l'AFSCA, en tant qu'unité de contrôle, relation dans laquelle l'AFSCA agit en tant qu'agence prestataire de services et exerce sa fonction de contrôle aux fins de protection de la santé publique. Pour fournir ce service, les opérateurs, telle la partie appelante, doivent payer des contributions et des rétributions. Selon la partie appelante, la réalité socio-économique des deux législations est la même : dans les deux cas, des services sont fournis, qui doivent faire l'objet d'indemnités.

Dans son mémoire en réponse, la partie appelante observe encore que l'arrêt de renvoi permet d'identifier clairement les catégories de personnes à comparer. La comparaison doit être faite entre, d'une part, les opérateurs, telle la partie appelante, dans leur relation avec l'AFSCA comme agence prestataire de services, et, d'autre part, les entreprises dans leur relation avec d'autres entreprises prestataires de services dans le cadre de transactions commerciales. Il n'est en aucun cas question d'une limitation du caractère contradictoire des débats, puisque tant l'AFSCA que le Conseil des ministres ont pris position quant aux questions préjudicielles. La Cour peut en outre, si elle l'estime nécessaire, préciser les questions préjudicielles posées, compte tenu de leur formulation, de la motivation de la juridiction *a quo* et des faits qui sont à l'origine du litige au fond.

La partie appelante observe de surcroît que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, une comparaison avec un régime de sanctions pénales n'est pas nécessaire. La nature pénale des dispositions en cause n'est évoquée que pour justifier la demande de contrôle au regard de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3. Dans son mémoire en réponse, l'AFSCA observe que la comparaison avec le régime de droit privé est manifestement erronée. L'AFSCA doit être considérée comme une autorité administrative et la détermination de la rétribution due est un acte juridique administratif unilatéral qui ne nécessite pas l'accord de l'opérateur. Une comparaison avec le régime contractuel de droit privé n'est dès lors pas correcte.

En ce qui concerne la comparaison avec le régime de droit pénal, l'AFSCA répète que la sanction administrative prévue à l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 n'est pas une peine, de sorte que toute comparaison est impossible.

A.4. Le Conseil des ministres estime, dans son mémoire en réponse, qu'une comparaison avec la loi du 2 août 2002 n'est pas possible. Ce sont des situations totalement différentes qui n'exigent pas une identité de traitement. Tout d'abord, les services et les tâches des opérateurs qui sont soumis à l'application de l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 diffèrent considérablement, par leur nature, de ceux des entreprises qui sont soumises à l'application de la loi du 2 août 2002. Les opérateurs accomplissent des tâches essentielles de service public ou d'intérêt général, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la santé publique, alors que les entreprises sont actives dans un contexte commercial particulier, livrent des marchandises, prestent des services ou exécutent des travaux sans qu'elles soient directement associées à des tâches de service public ou d'intérêt général. Ensuite, il convient d'observer que l'article 11 en cause poursuit des objectifs différents. L'AFSCA a pour but de garantir la sécurité alimentaire et la qualité des produits, un objectif pour lequel elle exerce des activités de contrôle, de recherche et d'inspection qui sont d'un intérêt particulier pour la protection du consommateur et de l'intérêt général. Le mécanisme de sanction tend à garantir le financement de ces tâches. La loi du 2 août 2002, par contre, tend à protéger les intérêts financiers et commerciaux d'entreprises privées, sans poursuivre un objectif de protection d'intérêt général. Enfin, l'AFSCA estime qu'il convient aussi de tenir compte de son mode de financement spécifique. Pour financer ses activités, l'AFSCA dépend des contributions et des rétributions que doivent payer les opérateurs. Un retard de paiement aura une incidence directe sur la capacité de l'AFSCA à exécuter ses missions de service public ou d'intérêt général. Les conséquences financières pour les entreprises n'ont pas la même incidence sur les tâches de service public ou d'intérêt général.

A.5. La partie appelante devant la juridiction *a quo* estime aussi qu'il convient de tenir compte du droit de l'Union, qui règle le financement des contrôles officiels et d'autres activités officielles. Ce sont principalement les articles 78 à 85 du 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) » (ci-après : le règlement (UE) 2017/625) qui sont importants en l'espèce. Étaient auparavant applicables les articles 26 à 29 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux » et, initialement, il fallait tenir compte de la directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 « relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille ».

Il ressort de ce droit de l'Union que les rétributions affectent le marché libre et qu'elles pourraient perturber le marché, de sorte qu'elles relèvent de la protection du droit primaire de l'Union. Selon la partie appelante, le mécanisme de perception et de sanction est incompatible avec le droit de l'Union, dès lors que le principe d'équivalence et le principe d'effectivité sont violés.

A.6. L'AFSCA estime, dans son mémoire en réponse, que le règlement (UE) 2017/625 ne s'applique pas au litige au fond présentement examiné parce que la loi du 4 février 2000 « relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » n'a pas été adoptée en exécution du droit de l'Union, et certainement pas en exécution du règlement (UE) 2017/625. Les tâches de contrôle qu'exécute l'AFSCA ne lui ont pas été déléguées conformément au règlement précité.

A.7. Le Conseil des ministres soutient, dans son mémoire en réponse, que l'argument de la partie appelante devant la juridiction *a quo* fondé sur le droit de l'Union sort du cadre des questions préjudicielles parce que celles-ci portent sur le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne la première question préjudicielle, et sur le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), en ce

qui concerne la seconde question préjudicielle. Par ailleurs, les articles 78 à 85 du règlement (UE) 2017/625 ne sont pas des dispositions qui relèvent du pouvoir de contrôle de la Cour.

Quant à la première question préjudicielle

A.8. La partie appelante devant la juridiction *a quo* estime que les sanctions prévues à l'article 11, § 1er, en cause, de la loi du 9 décembre 2004 sont des sanctions pénales, de sorte que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable. Plusieurs garanties doivent être offertes, à savoir le droit à un procès équitable préalable avec présomption d'innocence et le plein pouvoir de contrôle du tribunal en ce qui concerne le degré et le caractère approprié des sanctions. Les sanctions qui découlent directement de la loi du 9 décembre 2004 sont appliquées automatiquement si les conditions factuelles et formelles sont remplies. Ainsi, la loi du 9 décembre 2004 prévoit une majoration de 10 % après l'expiration d'un délai déterminé, un doublement des contributions et des rétributions après quinze jours, des intérêts légaux sur la majoration et sur le doublement après la mise en demeure et une suspension de l'agrément ou de l'autorisation en cas de non-paiement après un délai déterminé.

Le contrôle juridictionnel se limite toutefois à l'examen du respect des conditions formelles, à l'exclusion d'un examen des circonstances factuelles concrètes, sans que soient prévues des possibilités de modulation. Se référant à l'arrêt n° 47/2020 du 26 mars 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.047), la partie appelante estime que l'absence de modulation ne peut pas être simplement compensée par des mesures judiciaires. Il appartient au législateur de régler, sans équivoque, tous les aspects des sanctions.

La partie appelante devant la juridiction *a quo* observe aussi qu'une possibilité de contrôle élargie est prévue, dans les affaires de droit privé devant le juge de fond, sur la base de normes de modération ou d'annulation contractuelles générales et spécifiques. Cela contraste fortement avec le contrôle juridictionnel limité qui est prévu dans la loi du 9 décembre 2004 en cause. Pour autant qu'il puisse être admis que les sanctions liées au paiement tardif ne sont pas de nature pénale, celles-ci ne visent nécessairement qu'à compenser un paiement tardif. Dès lors que les sommes principales sont rétributives, elles sont payées en échange d'un service fourni. Le paiement tardif éventuel est donc, par hypothèse, le paiement tardif d'une prestation de service. La loi du 2 août 2002 permet au juge de contrôler la justification lorsqu'une augmentation de la somme est convenue ou imposée, alors que la loi du 9 décembre 2004 ne le permet pas. Cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

A.9. L'AFSCA démontre que les sanctions sévères prévues à l'article 11, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 résultent d'abus et de cas de fraude constatés dans le passé. Dès lors que le financement de l'AFSCA dépend en grande partie des rétributions obligatoires, il est nécessaire que celles-ci soient effectivement payées. La justification raisonnable de l'imposition des sanctions administratives tient dans la nécessité de préserver le bon fonctionnement et la continuité du régime de protection de la santé publique. Les cas d'abus et de fraude compromettent le fonctionnement de l'AFSCA. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 17/2000 du 9 février 2000 (ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.017), l'AFSCA observe que l'objectif des sanctions administratives résultant de l'article 11, à savoir éviter la fraude et les abus aux fins de garantir le meilleur fonctionnement possible de l'AFSCA, est suffisamment important pour justifier une dérogation au droit commun. Par ailleurs, la majoration des contributions ne saurait être considérée comme étant disproportionnée si le redevable resté en défaut de paiement est préalablement informé du fait qu'il dispose d'un délai déterminé pour se mettre en règle.

En outre, l'AFSCA observe que la sanction administrative résultant de l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 n'est pas une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour déterminer si une mesure peut être considérée comme une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de cette Convention, il faut qu'une des conditions suivantes soit remplie : la mesure doit avoir un caractère pénal selon sa qualification en droit interne, avoir une portée générale, poursuivre un but préventif et répressif et/ou un caractère punitif ou dissuasif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il convient aussi de constater que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux procédures devant les organes de l'administration active et que, si une procédure de recours administratif est introduite, l'article 6 exige uniquement qu'un recours contre la décision d'un organe de recours administratif soit ouvert devant une instance judiciaire qui satisfait aux conditions fixées à l'article 6. En ce qui concerne le litige au fond, l'AFSCA observe que l'acte administratif visé à l'article 11 en cause peut faire l'objet d'une

procédure de recours administratif devant l'administrateur délégué de l'AFSCA. Dans ce cas, la procédure de perception est suspendue. Ensuite, la décision de l'administrateur délégué peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État ou une exception d'illégalité peut être soulevée devant n'importe quelle juridiction. Tant le Conseil d'État que les cours et tribunaux ordinaires exercent un contrôle en fait et en droit sur les actes administratifs.

Dès lors que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux procédures menées devant les organes de l'administration active, la première question préjudicielle appelle une réponse négative, selon l'AFSCA.

A.10.1. À supposer que la Cour estime qu'il soit tout de même question de catégories de personnes pouvant être comparées, le Conseil des ministres objecte que les catégories de personnes à comparer ne sont pas comparables. La juridiction *a quo* fait plusieurs comparaisons, mais celles-ci sont contradictoires, étant donné que l'article 11 en cause est comparé à un régime contractuel de droit privé, d'une part, et à un régime pénal, d'autre part.

En ce qui concerne la comparaison avec le régime contractuel de droit privé, le Conseil des ministres observe que la relation entre un opérateur, telle la SA « Cadfin », et l'AFSCA n'est pas de nature contractuelle. L'AFSCA est une autorité administrative et le financement de ses activités est réglé par la loi. La relation entre l'AFSCA et les opérateurs ne se base pas sur un accord de volonté entre les parties, de sorte que les indemnités dues à l'AFSCA par les opérateurs ne sont pas des obligations contractuelles, mais des obligations légales.

En ce qui concerne la comparaison avec le régime pénal, le Conseil des ministres constate que la juridiction *a quo* se base sur trois suppositions, à savoir que les majorations visées à l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 auraient un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, que la nature pénale impliquerait nécessairement l'application de toutes les garanties offertes par l'article 6, paragraphe 1, et que ces garanties comprendraient la compétence du juge de moduler les peines. Le Conseil des ministres estime toutefois que la sanction administrative ne revêt pas un caractère pénal. Et, si la Cour estimait quand même que la sanction administrative revêt un caractère pénal, le Conseil des ministres allègue que cela n'a pas automatiquement pour conséquence que toutes les garanties de l'article 6, paragraphe 1, doivent être appliquées. La Cour européenne des droits de l'homme fait une distinction entre les sanctions, selon qu'elles relèvent ou non du noyau dur du droit pénal, en particulier sur la base de la nature de la peine. La nature des sanctions est déterminante pour établir avec quelle rigueur les garanties de l'article 6 doivent être appliquées.

Il peut en être conclu, selon le Conseil des ministres, que les opérateurs qui doivent payer une majoration sur la base de l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des personnes qui se voient imposer une sanction de droit privé, d'une part, ni à celle des personnes qui se voient imposer une sanction relevant du noyau dur du droit pénal, d'autre part.

A.10.2. À supposer que la Cour juge tout de même que les catégories de personnes à comparer sont comparables, le Conseil des ministres observe que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ne comprend pas le droit de modifier le montant de la majoration. Le contrôle de pleine juridiction permet de vérifier si la sanction est justifiée en droit et en fait et si celle-ci est conforme à toutes les dispositions légales et à tous les principes juridiques. Le droit à un procès équitable n'est effectif que si les observations formulées par les parties concernées sont effectivement entendues et dûment examinées par le tribunal saisi. Ce n'est toutefois pas le rôle de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme de garantir l'accès à un juge qui peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour, le contrôle de plein contentieux requiert que le tribunal puisse contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'autorité et que rien ne lui échappe durant ce contrôle. À l'inverse, le tribunal n'a pas un pouvoir plus étendu que l'autorité administrative. Le contrôle de plein contentieux ne confère pas au juge le moindre pouvoir d'adapter la sanction lorsque l'autorité administrative elle-même ne dispose d'aucune marge de manœuvre concernant le montant de la sanction. Le juge ne peut exercer aucune prérogative qui échappe à l'administration.

Selon le Conseil des ministres, cette limitation du pouvoir judiciaire est fondée sur la circonstance qu'il n'appartient qu'au législateur de fixer les limites dans lesquelles s'exerce le pouvoir discrétionnaire de l'administration et, partant, celui du tribunal.

Il peut en être conclu, selon le Conseil des ministres, que les garanties offertes par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que le juge qui doit connaître d'un recours introduit contre une sanction administrative exerce un contrôle de pleine juridiction. Le contrôle de pleine juridiction requiert que le juge ne dispose pas de compétences moindres que l'autorité administrative et qu'il puisse, dans les mêmes limites que l'autorité administrative, contrôler si les dispositions légales et les autres principes, qui sont contraignants pour lui, sont respectés. Il appartient au seul législateur de fixer les limites dans lesquelles doit s'exercer le pouvoir d'appréciation de l'autorité. La Cour ne peut sanctionner un tel régime de sanction que lorsque celui-ci est manifestement disproportionné et qu'il porte atteinte au droit au respect de la propriété.

En ce qui concerne le litige au fond, c'est le tribunal qui exerce le contrôle de plein contentieux, selon le Conseil des ministres. Le juge contrôle si toutes les étapes prévues à l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 ont été suivies correctement et si les délais ont été respectés. La marge d'appréciation laissée au juge n'est pas moins large que celle laissée à l'AFSCA et elle ne lui permet pas d'adapter la majoration. L'article 11 n'accorde pas non plus à l'AFSCA le pouvoir d'adapter la majoration, sauf dans le cadre d'un report ou d'un échelonnement, comme le prévoit l'article 11, § 2bis, auquel cas le juge dispose dès lors d'une compétence plus large.

A.11.1. Dans son mémoire en réponse, la partie appelante devant la juridiction *a quo* répète que la sanction administrative prévue à l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 est de nature pénale. L'application des articles 11 et 12 a pour effet qu'en cas de retard de paiement de deux mois et demi, un opérateur est confronté, d'une part, à une dette de 220 % du montant initial, à laquelle s'ajoutent les intérêts légaux, et, d'autre part, à la cessation de ses activités.

A.11.2. La partie appelante renvoie aux arrêts de la Cour n^{os} 105/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.105), 137/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.137) et 61/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.061), dans lesquels celle-ci s'est prononcée sur les garanties offertes par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'une autorité poursuit le contrôle du respect de normes juridiques. Sur la base de la juridiction précitée, force est de constater que tant le but préventif que le but répressif de la sanction suffisent pour établir la nature pénale de l'amende administrative, en vue de l'application des garanties de l'article 6, paragraphe 1. Eu égard à l'ampleur de la sanction, le caractère punitif peut difficilement être contesté et le juge doit pouvoir moduler cette sanction.

A.12. L'AFSCA répète, dans son mémoire en réponse, que la sanction administrative n'a pas un caractère pénal. Par ailleurs, il serait porté atteinte à la continuité des services de l'AFSCA si tous les utilisateurs payaient tardivement les montants dus. Il est crucial que les délais de paiement soient respectés pour que l'AFSCA dispose à tout moment de moyens financiers suffisants.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.13. La partie appelante devant la juridiction *a quo* estime que les sanctions administratives pour paiement tardif des rétributions sont déraisonnablement lourdes et qu'elles constituent dès lors une atteinte au droit de propriété. Une sanction aussi lourde n'est pas prévue à l'égard des entreprises qui sont soumises à la loi du 2 août 2002. Cette distinction est arbitraire, étant donné que les entreprises aussi dépendent totalement du paiement dans les délais des montants qui leur sont dus. Par ailleurs, il ne saurait être admis que les activités de contrôle de l'AFSCA sont menacées, étant donné que le mécanisme de sanction en cause n'a en l'espèce été appliqué qu'aux majorations résultant de paiements tardifs. Les rétributions essentielles qui devaient être payées dans les délais pour que l'AFSCA puisse continuer à exécuter ses services de contrôle l'ont été. La circonstance que ces majorations supplémentaires ne sont pas essentielles au fonctionnement de l'AFSCA s'illustre en outre par le fait que l'AFSCA a reporté de plusieurs années la perception des montants contestés. En l'espèce, il est possible d'obtenir le paiement des rétributions dans les délais, sans que soient appliqués des montants astronomiquement élevés et des doublements, notamment par la mise en œuvre de taux d'intérêt similaires à ceux qui sont prévus dans la loi du 2 août 2002.

En ce qui concerne l'éventuelle violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, la partie appelante devant la juridiction *a quo* soutient que les sanctions ne sont pas raisonnablement proportionnées à la gravité de l'infraction, comme l'exige le principe de légalité. Un lien raisonnable de proportionnalité avec la gravité de l'infraction est l'application du taux d'intérêt légal. Tant la Cour que la section de législation du Conseil d'État ont déjà jugé que la sanction ne peut pas être disproportionnée au préjudice. La circonstance que l'AFSCA est une

autorité administrative et qu'elle est financée au moyen de rétributions ne saurait justifier l'absence d'un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi.

A.14. L'AFSCA soutient que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'un justiciable est tenu au paiement d'une somme d'argent, celui-ci perd le droit à la libre disposition d'une partie de son propre patrimoine. De ce fait, les sanctions administratives résultant de l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 constituent une ingérence dans le droit de propriété. Cette ingérence peut être justifiée lorsque trois conditions sont remplies : la limitation doit avoir un fondement légal, elle doit s'inscrire dans un objectif d'intérêt général et elle ne peut pas aller au-delà de ce qui est nécessaire, de sorte qu'elle doit être proportionnée et qu'elle ne peut donc pas entraîner des charges excessives.

Selon l'AFSCA, ces conditions sont remplies, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.15. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il n'y a pas violation du droit de propriété. En l'espèce, il est question d'une ingérence légitime parce que la limitation repose sur une norme juridique, à savoir la loi du 9 décembre 2004. La limitation poursuit en outre un objectif légitime d'intérêt général, à savoir la garantie du bon fonctionnement et de la continuité du système qui a été élaboré en vue de protéger la santé publique. La lutte contre la fraude est par ailleurs un objectif légitime. Enfin, la limitation du droit de propriété peut être considérée comme étant proportionnée. Ainsi, notamment, les rétributions sont facturées chaque mois, de sorte que les montants globaux ne sauraient être cumulés de manière illimitée jusqu'à atteindre des sommes élevées. L'article 11, § 2, de la loi du 9 décembre 2004 permet au débiteur de contester la rétribution facturée; dans ce cas, la procédure de perception est suspendue. L'article 11, § 2bis, de la loi précitée ajoute une possibilité de modération, dans la mesure où un débiteur qui est confronté à des problèmes de paiement pour cause de force majeure peut obtenir un plan d'apurement en vertu duquel la majoration de 10 % et les intérêts de retard sont abandonnés.

Les sanctions demeurent ainsi dans les limites du raisonnable, selon le Conseil des ministres.

A.16. L'AFSCA conteste, dans son mémoire en réponse, l'allégation selon laquelle il existe d'autres solutions moins intrusives, comme le taux d'intérêt légal soulevé par la partie appelante. L'objectif de l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004, à savoir prévenir la fraude et les abus pour garantir le bon fonctionnement de l'AFSCA, est suffisamment important pour justifier une dérogation au droit commun et au taux d'intérêt légal.

A.17.1. Le Conseil des ministres soutient, dans son mémoire en réponse, que la référence faite par la partie appelante devant la juridiction *a quo* à l'exposé des motifs de la loi du 9 décembre 2004 démontre la nécessité d'une majoration. De plus, le renvoi fait par la partie appelante à un certain nombre d'arrêts de la Cour et de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas pertinent, dès lors que les circonstances de ces arrêts ne sont pas comparables à celles du litige au fond.

A.17.2. En ce qui concerne le caractère pénal de l'article 12 de la loi du 9 décembre 2004 et le contrôle au regard de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres observe que, dans les deux questions préjudicielles, l'article 12 n'est pas contrôlé au regard de l'article 6, de sorte que cet exposé n'est pas pertinent.

- B -

B.1. Par sa première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'absence d'un fondement légal permettant à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) et aux cours et tribunaux ordinaires de moduler les sanctions prévues à l'article 11, § 1er, de la loi du 9 décembre 2004 « relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » (ci-après : la loi du 9 décembre 2004), tant

dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 6 mai 2009 « portant des dispositions diverses » (ci-après : la loi du 6 mai 2009) que dans sa version postérieure à cette modification, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par sa seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004, tant dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 6 mai 2009 que dans sa version postérieure à cette modification, lu en combinaison ou non avec les articles 12 et 14 de la loi du 9 décembre 2004, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), en ce qu'il impose « des sanctions administratives déraisonnablement lourdes en cas de non-paiement ou de paiement tardif des rétributions et contributions qui sont dues à l'AFSCA ».

Les deux questions préjudicielles portent sur le caractère raisonnable du mécanisme de sanction, la première ayant trait à l'absence de possibilités de modulation pour l'AFSCA et pour les cours et tribunaux ordinaires et la seconde à la lourdeur des sanctions administratives.

Eu égard à leur connexité, la Cour examine les questions préjudicielles conjointement.

B.2.1. L'AFSCA est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique qui a été créé par la loi du 4 février 2000 « relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire » (ci-après : la loi du 4 février 2000). Elle est chargée des contrôles, des vérifications et des expertises visant à préserver la santé publique.

Le législateur a prévu plusieurs mécanismes de financement de l'AFSCA (article 3 de la loi du 9 décembre 2004), dont le financement au moyen de rétributions et de contributions imposées à l'opérateur, à savoir « la personne physique, non salariée, l'entreprise au sens de l'article 4 de la loi du 16 janvier 2003 ' portant création d'une Banque-Carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et

portant diverses dispositions, ou l'association[,] de droit public ou de droit privé, assurant, dans un but lucratif ou non, des activités liées aux étapes de la production, de la transformation et de la distribution d'un produit » (article 2, 7°, de la loi du 9 décembre 2004).

Le litige au fond porte sur le mécanisme de sanction dans le cadre de la procédure de perception des rétributions.

B.2.2. Le choix du législateur d'instaurer un tel mode de financement subordonne le fonctionnement de l'AFSCA au paiement, dans les délais, des rétributions et contributions obligatoires. C'est pourquoi le législateur a prévu, aux articles 11 à 14 de la loi du 9 décembre 2004, une majoration automatique en cas de non-paiement des contributions et des rétributions, ainsi que des sanctions successives, comme la suspension des agréments et des autorisations, l'exécution d'expertises et la réalisation d'analyses ou encore la délivrance de certificats.

B.3.1. Le chapitre III (« Procédures administratives et sanctions ») de la loi du 9 décembre 2004 contient les articles 11, 12 et 14 en cause.

B.3.2. Jusqu'à sa modification par la loi du 6 mai 2009, l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 disposait :

« § 1er. Nonobstant l'introduction du recours visé au § 2, le montant des contributions et rétributions, impayé à l'échéance de paiement, porte, de plein droit et sans mise en demeure un intérêt de retard calculé au taux légal.

En outre, le montant est automatiquement majoré de 10 %.

Le montant impayé quinze jours calendrier après l'envoi d'une première mise en demeure est automatiquement majoré de 50 %.

L'envoi d'une seconde mise en demeure emporte automatiquement le doublement du montant initial impayé.

Le Roi fixe les délais et modalités de notification des mises en demeure.

Ces mises en demeure reproduisent le texte du présent paragraphe.

§ 2. Avant l'échéance visée au § 1er, alinéa 1er, l'opérateur peut introduire par lettre recommandée à la poste auprès de l'administrateur délégué de l'Agence un recours motivé auquel sont jointes les pièces justificatives.

Ce recours suspend le délai d'envoi des mises en demeure.

Dans les trente jours suivant la réception de ce recours, l'administrateur délégué ou son délégué notifie sa décision motivée à l'opérateur avec, le cas échéant, une nouvelle invitation à payer le montant dû, majoré, au cas où le recours a été déclaré non fondé, conformément aux dispositions du § 1er, alinéas 1er et 2.

§ 3. Lorsque les contrôles sont impossibles ou rendus plus difficiles ou lorsque des documents ou données requis manquent ou sont inexacts, le montant des contributions est établi d'office sur base des indices recueillis ».

Après sa modification par la loi du 6 mai 2009 et avant ses modifications ultérieures, l'article 11 de la loi du 9 décembre 2004 disposait :

« § 1er. Le montant des contributions et rétributions, impayé à l'échéance de paiement, est de plein droit et automatiquement majoré de 10 %.

Il est envoyé par recommandé un rappel de paiement qui fixe un ultime délai de paiement.

Le montant des contributions et rétributions, ainsi que celui de la majoration sont automatiquement et de plein droit doublés lorsqu'ils demeurent impayés à l'échéance de l'ultime délai de paiement.

En cas de persistance de non[-]paiement total ou partiel, il est adressé une mise en demeure, qui emporte la déduction des intérêts de retard calculés au taux légal, portant sur les montants tels que majorés de cette manière.

Cette mise en demeure reproduit le texte du présent paragraphe.

Le Roi fixe les délais et modalités de notification des rappel et mise en demeure.

§ 2. Avant l'échéance visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, l'opérateur peut introduire par lettre recommandée à la poste auprès de l'administrateur délégué de l'Agence un recours motivé auquel sont jointes les pièces justificatives.

Ce recours suspend le délai d'envoi des rappel et mise en demeure.

Dans les trente jours suivant la réception de ce recours, l'administrateur délégué notifie sa décision à l'opérateur avec, le cas échéant, une nouvelle invitation à payer le montant dû,

majoré, au cas où le recours a été déclaré non fondé, conformément aux dispositions du paragraphe 1er, alinéa 1er.

§ 2bis. Avant l'échéance visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, l'opérateur qui se trouve dans l'impossibilité temporaire de payer les contributions et rétributions dans le délai, peut introduire, par lettre recommandée à la poste, auprès de l'administrateur délégué une demande motivée de termes et délais, à laquelle sont joints les documents probants.

Cette demande suspend l'application des mesures visés au paragraphe 1er, alinéas 1er et 2.

L'administrateur délégué, compte tenu de la situation de l'opérateur, peut reporter ou échelonner, dans la limite de deux années, le paiement du montant dû.

Il ne peut être octroyé de plan d'apurement durant le cours d'un précédent plan d'apurement.

La décision de l'administrateur délégué est notifiée à l'opérateur.

La décision de refus d'octroi de termes et délais entraîne automatiquement l'application des mesures visées au paragraphe 1er, alinéas 1er et 2.

Le non-respect du plan d'apurement déclenche de plein droit la déchéance du terme ainsi que l'application immédiate des mesures visées au paragraphe 1er, alinéas 1er et 2 ».

B.3.3. Après sa modification par la loi du 6 mai 2009 et avant ses modifications ultérieures, l'article 12 de la loi du 9 décembre 2004 disposait :

« § 1er. En cas de non-paiement par l'opérateur, après la mise en demeure, des contributions ou rétributions visées aux articles 4 et 5 ou recettes de laboratoires, ainsi que des majorations et des intérêts de retard visés à l'article 11, tout agrément, autorisation, accordé à cet opérateur par le ministre ou par l'Agence ainsi que, le cas échéant, l'exécution de l'expertise, la réalisation d'analyses et la délivrance de certificats sont suspendus à partir du quinzième jour calendrier qui suit celui de la notification de cette mise en demeure.

Les mesures précitées cessent leurs effets le premier jour ouvrable qui suit celui où les montants dus, y compris les majorations et les intérêts de retard, ont été effectivement crédités au compte de l'Agence.

La mise en demeure reproduit le texte du présent paragraphe.

§ 2. Lorsqu'il est constaté que l'opérateur s'oppose aux investigations visées à l'article 15 ou les rend plus difficiles, ou fournit des renseignements, documents ou déclarations inexacts ou incomplets, ou encore s'abstient de les fournir, l'agrément ou l'autorisation accordé, le cas échéant, à l'opérateur par le ministre ou par l'Agence, ainsi que, s'il échet, l'exécution de l'expertise, la réalisation d'analyses et la délivrance de certificats sont suspendus.

Cette suspension est notifiée à l'opérateur et prend effet immédiatement.

Les mesures précitées cessent leurs effets lorsqu'il est constaté que l'opérateur se conforme aux exigences du contrôle ».

B.3.4. L'article 14 de la loi du 9 décembre 2004 dispose :

« En cas de défaut de paiement des montants visés aux articles 4, 5, 11 et 12, l'Agence en poursuit le recouvrement devant les tribunaux compétents ».

B.4. Dans les travaux préparatoires de la loi du 9 décembre 2004, il est observé :

« Le projet se base principalement sur la prise en charge du coût global des contrôles par les opérateurs.

[...]

Enfin, ce projet de loi, corollairement aux principes de couverture financière du coût des contrôles par les secteurs et de responsabilisation des opérateurs, prévoit également un ensemble de dispositions relatives au non-paiement et contraignantes pour ces derniers. Certains comportements caractérisés sont érigés en infractions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1228/001, pp. 4-5).

Spécifiquement en ce qui concerne les articles 11, 12 et 14 de la loi du 9 décembre 2004, l'exposé des motifs mentionne :

« Art. 11

[...]

La disposition initiale qui prévoyait la fixation d'office de rétributions et le doublement des montants dus en cas d'infraction a été supprimée afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'État.

Art. 12

Cette disposition prévoit d'office, en cas de non-paiement persistant des rétributions ou des cotisations de même qu'en cas d'obstruction avérée de l'opérateur à l'établissement de l'assiette des montants dont il est redevable, la suspension des interventions de l'Agence.

Cette mesure, dérogatoire certes des sanctions du droit commun, trouve en l'espèce sa justification dans la nécessité d'une part de préserver le bon fonctionnement et la continuité du

régime élaboré en vue de garantir la sécurité alimentaire et d'autre part d'assurer l'égalité de traitement entre opérateurs.

Cette mesure est proportionnée dès lors que l'opérateur en est informé préalablement et dispose en outre d'un recours auprès de l'administration.

D'autre part, la mesure est immédiatement levée dès régularisation » (*ibid.*, pp. 8-9).

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

B.5. L'AFSCA et le Conseil des ministres soutiennent que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse parce que la juridiction *a quo* n'a pas formulé celles-ci de manière suffisamment précise, en omettant de définir les catégories de personnes à comparer.

B.6. Lorsqu'il est demandé à la Cour si une disposition législative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition conventionnelle garantissant un droit fondamental, la catégorie des personnes dont ce droit fondamental serait violé doit être comparée à la catégorie des personnes auxquelles ce droit fondamental est garanti.

B.7. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.8.1. Les questions préjudicielles mentionnent l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

B.8.2. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...] ».

B.8.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.9.1. La partie appelante devant la juridiction *a quo* soutient qu'il convient de tenir compte de la base de droit de l'Union qui règle le financement de contrôles officiels et d'autres activités officielles, en particulier les articles 78 à 85 du 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) » (ci-après : le règlement (UE) 2017/625). Étaient pertinents auparavant les articles 26 à 29 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux » et, initialement, il fallait tenir compte de la directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 « relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille ».

B.9.2. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée des questions préjudicielles. La Cour peut néanmoins tenir compte du droit de l'Union européenne applicable qui aurait une incidence sur l'examen des questions préjudicielles.

B.10.1. Tant l'AFSCA que le Conseil des ministres contestent l'affirmation selon laquelle le régime en cause comprend des sanctions de nature pénale.

B.10.2. Une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105 à 107; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 53; grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30 et 31).

B.10.3. Le régime en cause prévoit une majoration automatique de 10 % du montant dû en cas de paiement tardif. Si le paiement n'est toujours pas effectué à la suite d'une mise en demeure ou d'un rappel, le montant dû est doublé (article 11) et « tout agrément, autorisation, accordé à cet opérateur par le ministre ou par l'Agence ainsi que, le cas échéant, l'exécution de l'expertise, la réalisation d'analyses et la délivrance de certificats sont suspendus » (article 12).

Cette règle vise en particulier à prévenir et à sanctionner le non-respect de l'obligation de s'acquitter de la rétribution. Il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'opérateur en cas de paiement tardif que la mesure en cause, en dépit de sa qualification juridique interne en tant que sanction administrative et en dépit de son groupe-cible, présente un caractère répressif et, de ce fait, dissuasif, de sorte qu'elle constitue une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était déraisonnable, notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge, ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale.

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement déraisonnable.

B.12. Eu égard à l'objectif légitime de garantir le financement et le bon fonctionnement de l'AFSCA (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1228/001, p. 9) et compte tenu des « abus et [des] fraudes que l'on a constatés par le passé, notamment dans le secteur de la viande » (*ibid.*, p. 25), le mécanisme de sanction ne peut être considéré comme étant déraisonnable.

L'opérateur défaillant est informé préalablement de ce qu'il dispose d'une date ultime de paiement pour se mettre en règle, et que la suspension de l'agrément, de l'autorisation, de l'exécution de l'expertise, de la réalisation d'analyses et de la délivrance des certificats est immédiatement levée dès le paiement de la rétribution (article 12 de la loi du 9 décembre 2004). En outre, les rétributions sont facturées chaque mois, de sorte que les montants globaux dus ne

sauraient être cumulés de manière illimitée et qu'ils sont limités aux rétributions relatives au mois concerné.

L'article 11, § 2, de la loi du 9 décembre 2004 octroie au débiteur la possibilité de contester la rétribution facturée, par le biais d'un recours administratif auprès de l'administrateur délégué de l'AFSCA, ce qui entraîne la suspension de la procédure de recouvrement et permet d'éviter des sanctions supplémentaires. En outre, l'article 11, § *2bis*, de la loi précitée instaure une possibilité de modération, grâce à laquelle l'opérateur qui rencontre un problème de paiement pour cause de force majeure peut obtenir un plan d'apurement de l'administrateur délégué de l'AFSCA. Enfin, l'opérateur peut contester la rétribution devant le tribunal compétent.

B.13. Le législateur, compte tenu de l'objectif de la loi et de la mission de l'AFSCA, tels qu'ils sont respectivement mentionnés en B.2.1 et en B.4, pouvait raisonnablement considérer qu'il n'y avait pas lieu de permettre à l'AFSCA de moduler la rétribution due, sauf en cas de force majeure (article 11, § *2bis*, de la loi du 9 décembre 2004).

Il pouvait donc, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, décider de ne pas attribuer aux cours et aux tribunaux ordinaires des compétences dont l'AFSCA ne dispose pas non plus.

B.14. Le mécanisme de sanction en cause est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.15. Compte tenu de la manière progressive d'établir les majorations et accroissements, jusqu'à un maximum correspondant au doublement du montant initial, ainsi que des modalités qui permettent à l'intéressé de les éviter ou de les limiter, comme il est dit en B.12, les dispositions en cause ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens.

B.16. Par conséquent, les articles 11, 12 et 14 de la loi du 9 décembre 2004 sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6,

paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 11, 12 et 14 de la loi du 9 décembre 2004 « relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire », dans leurs versions antérieure et postérieure à leur modification par la loi du 6 mai 2009 « portant des dispositions diverses », ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 octobre 2024.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen