KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 december 1989 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 27 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987", heeft op 6 februari 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 19 décembre 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux amendes administratives, visés par l'article 27 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux", a donné le 6 février 1990 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp-besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 27, §§ 1, 3, 6 en 9, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987,

- de ambtenaar aan te wijzen die bevoegd is om te beslissen over het opleggen van de in het genoemde artikel 27 bedoelde administratieve geldboeten (artikel 1 van het ontwerp);

- de modaliteiten, voorwaarden en procedureregelen te bepalen overeenkomstig welke de hiervoren bedoelde beslissing moet worden genomen (artikelen 2 tot 6 van het ontwerp);

- de termijn vast te stellen binnen welke de administratieve geldboete moet worden betaald (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp).

2. In een aantal artikelen van het ontwerp-besluit worden - meestal woordelijk - bepalingen overgenomen van het eerdervermelde artikel 27 van de dierengezondheidswet.

Een dergelijk procédé van regelgeving dient te worden afgeraden, niet alleen omdat het overbodig is op het normatieve vlak, maar vooral omdat die werkwijze verwarring kan doen ontstaan over de aard van de aldus overgeschreven bepalingen en, meer bepaald, aanleiding ertoe kan zijn dat bij een eventuele wijziging van het uitvoeringsbesluit uit het oog wordt verloren dat de bedoelde bepalingen alleen door de wetgever kunnen worden gewijzigd.

.../...

Het overnemen van wetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit is dan ook slechts toelaatbaar voor zover het onontbeerlijk is voor de toegankelijkheid en de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling het aangewezen middel is om de aard van het voorschrift herkenbaar te houden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

In dit artikel wordt als bevoegde ambtenaar in de zin van artikel 27 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 aangewezen, "de leidende ambtenaar van de Juridische Dienst van het Ministerie van Landbouw (niet : van de Landbouw) en in geval van verhindering de ambtenaren van dezelfde dienst die houder zijn van een diploma van licentiaat of doctor in de rechten".

Zoals o.m. blijkt uit het koninklijk besluit van 5 juli 1984 tot vaststelling van de personeelsformatie van het Ministerie van Landbouw - en zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd - vormt de "juridische dienst" evenwel niet een afzonderlijke dienst van het Ministerie van Landbouw. De met de rechtszaken van het departement belaste ambtenaren (1 inspecteur-generaal, 2 adjunct-rechtskundig adviseurs en 3 bestuurssecretarissen) blijken organisatorisch deel uit te maken van het "Secretariaat-generaal".

Het is dan ook niet dienstig ter aanwijzing van de bevoegde ambtenaar als bedoeld in artikel 27 van de dierengezondheidswet, de formule "de leidende ambtenaar van de Juridische Dienst van het Ministerie van Landbouw en ... de ambtenaren van dezelfde dienst ..." te hanteren.

Gelet op de gewichtigheid van de door de bedoelde ambtenaar te nemen beslissingen, kunnen voor die aanwijzing overigens alleen ambtenaren in aanmerking komen die titularis zijn van een graad van een bepaalde - hogere - rang. In zoverre de ontworpen bepaling het nemen van die gewichtige beslissingen in bepaalde omstandigheden opdraagt aan bestuurssecretarissen (rang 10), kan ze bezwaarlijk worden geacht in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de wetgever.

In het ontworpen artikel 1 wordt een opsomming gegeven van al de handelingen en beslissingen waarvoor de bedoelde ambtenaar bevoegd is. Die opsomming is om een dubbele reden overbodig : ze vormt niet alleen gedeeltelijk een herhaling van wat reeds in artikel 27 van de dierengezondheidswet wordt bepaald, maar bovendien wordt in de overige artikelen van het ontworpen besluit nog uitvoerig op de opdrachten van de aangewezen ambtenaar teruggekomen.

Rekening houdend met de vorenstaande opmerkingen, kan worden voorgesteld artikel 1 van het ontwerp als volgt te redigeren :

"Als ambtenaar bevoegd voor het verrichten van de handelingen en het nemen van de beslissingen met betrekking tot de administratieve geldboeten, bedoeld in artikel 27 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, wordt aangewezen, ... (de inspecteur-generaal van het Secretariaat-generaal van het Ministerie van Landbouw en, wanneer deze verhinderd is, de ambtenaar, titularis van een graad van rang ..., die hem vervangt)".

.../...

Artikel 2.

Rekening houdend met de tweede algemene opmerking, kan het eerste lid beter als volgt worden gesteld :

"In het geval bedoeld in artikel 27, § 3, tweede lid, van de voornoemde wet van 24 maart 1987, geeft de in artikel 1 bedoelde ambtenaar bij aangetekende brief kennis aan de betrokkene van een afschrift van het proces-verbaal en, in voorkomend geval, van een afschrift van de kennisgeving van de procureur des Konings".

+

Luidens het tweede lid wordt de betrokkene verzocht zijn verweermiddelen in te dienen binnen een termijn van dertig dagen te rekenen "vanaf de ontvangst van deze brief".

Luidens artikel 6 van het ontwerp heeft "de datum van het postmerk ... bewijskracht voor de ontvangst van de aangetekende brieven of voor hun weigering".

Gelet op die laatste bepaling, ware het veel eenvoudiger en duidelijker in het tweede lid van artikel 2 te bepalen dat de betrokkene zijn verweermiddelen moet indienen binnen een termijn van dertig dagen "te rekenen vanaf de datum van de verzending van deze brief".

Artikel 6 kan dan als volgt worden gesteld :

"De datum van het postmerk heeft bewijskracht voor de verzending van de aangetekende brieven".

Een andere mogelijkheid ware :

- in het eerste lid van artikel 2 te bepalen dat de erin bedoelde kennisgeving dient te gebeuren "bij ter post aangetekende brief met ontvangstmelding";

- het tweede lid van artikel 2 aan te vullen met volgende bepaling : "Zo de geadresseerde de brief weigert gaat de termijn in met de dag van de weigering";

- en in artikel 6 te verduidelijken dat de datum van het postmerk "van de ontvangstmelding" bewijskracht heeft voor de ontvangst van de aangetekende brieven of voor hun weigering.

+

Het derde lid van artikel 2 ten slotte kan duidelijkheidshalve beter als volgt worden geredigeerd :

"Indien het administratief dossier dat naar aanleiding van het misdrijf werd samengesteld, nog andere stukken bevat dan het proces-verbaal en de eventuele kennisgeving van de procureur des Konings, vermeldt de in het eerste lid bedoelde brief eveneens dat de betrokkene het dossier mag komen raadplegen".

Artikel 3.

Luidens het derde lid kunnen, naast de bevoegde ambtenaar en de betrokkene, ook andere ambtenaren of andere personen uitgenodigd worden om bij het onderhoud met de betrokkene aanwezig te zijn of om "nadien" te worden gehoord.

In zoverre met die laatste bepaling zou bedoeld zijn dat derden zouden kunnen worden gehoord zonder dat de betrokkene bij dat verhoor aanwezig is of kan zijn, zou ze strijdig zijn met de rechten van de verdediging.

Ofwel dient het woord "nadien" derhalve te worden geschrapt, ofwel moet worden verduidelijkt dat het eventuele latere verhoor moet plaatshebben in het bijzijn van de betrokkene of op zijn minst nadat deze behoorlijk werd opgeroepen.

Artikel 5.

Wat de aanvang van de termijn betreft waarvan sprake in het eerste lid, wordt verwezen naar de opmerking die hiervoren met betrekking tot het tweede lid van artikel 2 werd gemaakt.

De redactie van het eerste lid van artikel 5 zal moeten worden aangepast naar analogie met wat in artikel 2, eerste en tweede lid, (en in artikel 6) zal worden bepaald.

Artikel 6.

Ook wat de redactie van dit artikel betreft kan worden verwezen naar de opmerking betreffende artikel 2, tweede lid.

Artikel 7.

Dit artikel is de letterlijke overname van het bepaalde in artikel 27, § 8, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Om de redenen vermeld in de tweede algemene opmerking, dient deze bepaling dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté en projet vise, en exécution de l'article 27, §§ 1er, 3, 6 et 9, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux,

- à désigner le fonctionnaire compétent pour décider d'infliger les amendes administratives visées à l'article 27 précité (article 1er du projet);

- à fixer les modalités, conditions et règles de procédure en vertu desquelles la décision susvisée doit être prise (articles 2 à 6 du projet);

- à déterminer le délai dans lequel l'amende administrative devra être payée (article 5, alinéa 1er, du projet).

2. Certains articles de l'arrêté en projet reproduisent - souvent textuellement - des dispositions de l'article 27 précité de la loi relative à la santé des animaux.

Légiférer suivant un tel procédé est à déconseiller, non seulement parce qu'il est superflu sur le plan normatif mais surtout parce que cette manière d'agir peut entraîner des confusions quant à la nature des dispositions ainsi retranscrites, et plus particulièrement avoir pour conséquence qu'en cas de modification de l'arrêté d'exécution, l'on perde de vue que les dispositions visées ne peuvent être modifiées que par le législateur.

.../...

La reproduction de dispositions légales dans un arrêté d'exécution n'est dès lors admissible que dans la mesure où cela est indispensable pour la compréhension et la lisibilité de l'arrêté, auquel cas une référence explicite à la disposition légale concernée est le moyen indiqué pour que la nature de la disposition se reconnaisse clairement.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Cet article désigne comme fonctionnaire compétent au sens de l'article 27 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, "le fonctionnaire dirigeant du Service juridique du Ministère de l'Agriculture et en cas d'empêchement les fonctionnaires du même service qui sont titulaires d'un diplôme de licencié ou de docteur en droit".

Ainsi qu'il appert notamment de l'arrêté royal du 5 juillet 1984 fixant le cadre du personnel du Ministère de l'Agriculture - et comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué - le "service juridique" ne constitue toutefois pas un service distinct au sein du Ministère de l'Agriculture. Les fonctionnaires chargés des affaires juridiques du département (1 inspecteur général, 2 conseillers juridiques adjoints et 3 secrétaires d'administration) se révèlent faire partie, du point de vue de l'organisation, du "Secrétariat général".

.../...

Il n'est dès lors pas pertinent d'utiliser la formule "le fonctionnaire dirigeant du Service juridique du Ministère de l'Agriculture et ... les fonctionnaires du même service ..." pour désigner le fonctionnaire compétent visé à l'article 27 de la loi relative à la santé des animaux.

Vu l'importance des décisions à prendre par le fonctionnaire en question, seuls des fonctionnaires titulaires d'un grade d'un certain rang - supérieur - peuvent d'ailleurs avoir vocation à cette désignation. Dans la mesure où elle délègue la prise de ces décisions importantes, dans certaines circonstances, à des secrétaires d'administration (rang 10), la disposition en projet peut difficilement être réputée correspondre à l'intention du législateur.

L'article 1er en projet énumère l'ensemble des actes et décisions pour lesquels le fonctionnaire visé est compétent. Cette énumération est superflue, pour une double raison : non seulement elle constitue une répétition partielle des dispositions déjà énoncées à l'article 27 de la loi relative à la santé des animaux, mais en outre, les autres articles de l'arrêté en projet reviennent encore de manière détaillée sur les missions du fonctionnaire délégué.

Compte tenu des observations qui précèdent, il est proposé de rédiger l'article 1er du projet comme suit :

"Est désigné en qualité de fonctionnaire compétent pour accomplir les actes et prendre les décisions concernant les amendes administratives, visées à l'article 27 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des

animaux, ... (l'inspecteur général du Secrétariat général du Ministère de l'Agriculture et, lorsque celui-ci est empêché, le fonctionnaire, titulaire d'un grade du rang ..., qui le remplace)".

Article 2.

Compte tenu de la seconde observation générale, il serait préférable de formuler l'alinéa 1er comme suit :

"Dans le cas prévu à l'article 27, § 3, alinéa 2, de la loi du 24 mars 1987 précitée, le fonctionnaire visé à l'article 1er notifie à l'intéressé, par lettre recommandée, une copie du procès-verbal et, le cas échéant, une copie de la notification du procureur du Roi".

+

Aux termes de l'alinéa 2, l'intéressé est prié d'introduire ses moyens de défense dans un délai de trente jours à compter "du jour de la réception de cette lettre".

Selon l'article 6 du projet, "la date de la poste fait foi pour la réception des lettres recommandées ou pour leur refus".

Eu égard à cette dernière disposition, il serait bien plus simple et plus clair de préciser à l'alinéa 2 de l'article 2 que l'intéressé doit introduire ses moyens de défense dans un délai de trente jours "à compter de la date d'envoi de cette lettre".

L'article 6 pourrait alors être rédigé comme suit :

"La date de la poste fait foi pour l'envoi des lettres recommandées".

Une autre possibilité serait :

- de disposer à l'alinéa 1er de l'article 2 que la notification y visée doit se faire "par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception";

- de compléter l'alinéa 2 de l'article 2 par la disposition suivante : "Si l'intéressé refuse la lettre, le délai court à dater du jour du refus";

- et de préciser à l'article 6 que la date de la poste "de l'accusé de réception" fait foi pour la réception des lettres recommandées ou pour leur refus.

+

Enfin, mieux vaudrait, par souci de clarté, rédiger l'alinéa 3 de l'article 2 comme suit :

"Si le dossier administratif qui a été constitué à la suite de l'infraction, contient des pièces autres que le procès-verbal et la notification éventuelle du procureur du Roi, la lettre visée à l'alinéa 1er mentionne également que l'intéressé peut venir consulter le dossier".

Article 3.

Le troisième alinéa dispose qu'outre le fonctionnaire compétent et l'intéressé, d'autres fonctionnaires ou d'autres personnes peuvent également être invités à assister à l'entretien avec l'intéressé ou à être entendus "ultérieurement".

Si cette dernière disposition signifie que des tiers pourraient être entendus sans que l'intéressé soit ou puisse être présent à cette audition, elle est contraire aux droits de la défense.

Il convient, dès lors, soit de supprimer le mot "ultérieurement", soit de préciser que l'audition ultérieure éventuelle doit avoir lieu en présence de l'intéressé ou, du moins, après que celui-ci eut été dûment convoqué.

Article 5.

En ce qui concerne la prise de cours du délai mentionné à l'alinéa 1er, l'on se reportera à l'observation formulée ci-dessus au sujet de l'alinéa 2 de l'article 2.

La rédaction de l'alinéa 1er de l'article 5 devra être adaptée par analogie avec les dispositions qui seront énoncées à l'article 2, alinéas 1er et 2, (et à l'article 6).

.../...

Article 6.

En ce qui concerne la rédaction de cet article, l'on se reportera également à l'observation formulée au sujet de l'article 2, alinéa 2.

Article 7.

Cet article est la reproduction intégrale de la disposition de l'article 27, § 8, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

Pour les raisons mentionnées dans la seconde observation générale, cette disposition doit donc être omise du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.
Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.
Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.