KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e februari 1981 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild en tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel", heeft de 1ste april 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 11 février 1981, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant modification de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes", a donné le 1er avril 1981 l'avis suivant :

Artikel 1.

Artikel 1 van het ter advies voorgelegde wetsontwerp strekt ertoe het mogelijk te maken dat de rechten tot dekking van de kosten van de keuring van uit zee in de vismijnen aangevoerde vis worden geïnd bij de kopers van die vis.

In de tekst is niet gesteld door wie de keuringsrechten worden betaald wanneer de uit zee aangevoerde vis wordt afgekeurd. Volgens de gemachtigde ambtenaar zouden de keuringsrechten in dat geval ten laste van het vilbeluik zijn.

Voorts schrijve men in de nieuwe bepaling "aangevoerde" in plaats van "aangelande".

Artikel 2.

In het nieuwe artikel 12bis wordt een stelsel van administratieve geldboeten opgebouwd dat kennelijk geïnspireerd is door hetgeen bepaald is in artikel 19 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, dat in de loop van de parlementaire behandeling bij wege van amendement in de wet werd opgenomen (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1974-1975, nr 963/4).

.../...

In geval van overtreding van de in het ontwerp opgesomde bepalingen, wordt door de toezichthoudende ambtenaar een proces-verbaal opgemaakt dat toegezonden wordt aan een jurist op het Ministerie van Volksgezondheid. Deze stelt aan de overtreder een administratieve geldboete voor. Zo de overtreder betaalt, is er geen openbare vordering. In het andere geval wordt het dossier aan het parket overgezonden.

Het bedrag van de administratieve geldboete mag niet lager zijn dan honderd frank en niet hoger dan duizend frank, vermeerderd met de opdeciemen van toepassing op de geldboete en in voorkomend geval verhoogd met de expertisekosten.

Tegen het in het ontwerp voorgestelde stelsel zijn enkele principiële bezwaren aan te voeren.

Vooreerst raakt het stelsel aan de uitoefening van de openbare vordering die in de regel zaak is van het openbaar ministerie. De feiten die aanleiding geven tot de toepassing van een administratieve geldboete, lijken dezelfde te zijn als die welke volgens andere bepalingen van het ontwerp als wanbedrijven correctioneel strafbaar zijn gesteld.

Desalniettemin wordt het terzake opgemaakte proces-verbaal eerst aan de jurist van het Ministerie van Volksgezondheid toegezonden die aan de overtreder kan voorstellen door betaling van een bedrag dat de ambtenaar bepaalt aan de publieke vordering een einde te maken. Tot dan wordt het openbaar ministerie niet bij de zaak betrokken. Nochtans komt naar luid van artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek de vordering van de toepassing van de strafwet aan het openbaar ministerie toe.

Een tweede bezwaar betreft de wijze waarop de administratieve geldboete wordt opgelegd. Geen recht van verdediging is georganiseerd, de administratieve geldboete wordt opgelegd

door het Bestuur, de beslissing van het Bestuur moet niet met redenen zijn omkleed. Het gaat alle om waarborgen waarmee de strafrechtspraak is omkleed en die in het ontwerp ten aanzien van de toepassing van de administratieve geldboete ontbreken.

Het derde bezwaar betreft het bedrag van de administratieve geldboete. Het ontwerp beperkt zich ertoe een minimum en een maximum vast te stellen. Rekening houdende met het huidige bedrag van de opdeciemen (wet van 5 maart 1952, gewijzigd bij de wet van 25 juni 1975), komt het erop neer dat aan het Bestuur de mogelijkheid wordt geboden een administratieve geldboete op te leggen die gaat van 4.000 frank tot 40.000 frank zonder dat daarbij enig criterium met betrekking tot het toe te passen bedrag door de wetgever wordt vastgesteld.

Naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp dat de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten is geworden, had de Raad van State de gelegenheid een stelsel te schetsen waarbij de toepassing van een administratieve geldboete bestaanbaar wordt gemaakt met de algemene beginselen waarop de toepassing van de strafwet stoelt (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1970-1971, nr 939/1).

Aan de Regering wordt de dringende aanbeveling gedaan voor het redigeren van het nieuwe artikel 12bis zich te laten leiden door de in de wet van 30 juni 1971 opgenomen regelen.

Ten slotte mag de aandacht nog erop worden gevestigd dat de redactie van het bepaalde in het nieuwe artikel 12bis, eerste lid, uit het oog schijnt te verliezen dat overeenkomstig artikel 7 van de wet van 15 april 1965 de bedoelde overtredingen ook kunnen worden vastgesteld door alle personen die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben.

Article 1er.

En vertu de l'article 1er du projet de loi soumis pour avis, les droits destinés à couvrir les frais d'expertise du poisson apporté de la mer dans les minques, pourront être perçus à charge des acheteurs de ce poisson.

Le texte ne dit pas qui paiera les droits d'expertise lorsque le poisson apporté de la mer est refusé. Selon le fonctionnaire délégué, les droits d'expertise seraient, dans ce cas, à la charge du clos d'équarrissage.

Dans le texte néerlandais de la nouvelle disposition, il y a lieu,en outre,d'écrire "aangevoerde" au lieu de "aangelande".

Article 2.

Le nouvel article 12bis organise un système d'amendes administratives qui s'inspire manifestement de l'article 19 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, article qui a été inséré dans la loi par voie d'amendement au cours de la discussion du Parlement (Doc., Chambre des Représentants, 1974-1975, n° 563/4).

En cas d'infraction aux dispositions énumérées par le projet, le fonctionnaire exerçant la surveillance dresse un procès-verbal qui est transmis à un juriste du Ministère

.../...

de la Santé publique. Celui-ci propose au contrevenant une amende administrative. Si le contrevenant paie l'amende, il n'y a pas d'action publique. Dans le cas contraire, le dossier est transmis au parquet.

Le montant de l'amende administrative ne peut être inférieur à cent francs ni supérieur à mille francs, majoré des décimes additionnels s'appliquant à l'amende et, le cas échéant, des frais d'expertise.

Le système que propose le projet appelle certaines objections de principe.

Tout d'abord, le système touche à l'exercice de l'action publique, qui est, en règle générale, l'affaire du ministère public. Les faits donnant lieu à l'application d'une amende administrative semblent être les mêmes que ceux qui, selon d'autres dispositions du projet, sont passibles, au titre de délit, d'une peine correctionnelle.

Néanmoins, le procès-verbal dressé en l'espèce est d'abord transmis au juriste du Ministère de la Santé publique, qui peut proposer au contrevenant de mettre fin à l'action publique moyennant paiement d'une somme fixée par lui. Jusqu'à ce stade, le ministère public n'est pas mêlé à l'affaire. Or, aux termes de l'article 138 du Code judiciaire, c'est au ministère public qu'il appartient d'exercer l'action publique.

La deuxième objection vise les modalités selon lesquelles l'amende administrative est infligée. Il n'est pas organisé de droit à la défense, l'amende administrative est infligée par l'Administration et la décision de l'Administration

ne doit pas être motivée. Il s'agit là d'autant de garanties qui entourent la procédure pénale et qui, dans le projet, font défaut pour ce qui est de l'application de l'amende administrative.

La troisième objection concerne le montant de l'amende administrative. Le projet se borne à fixer un montant minimum et maximum. C'est dire, eu égard au montant actuel des décimes additionnels (loi du 5 mars 1952, modifiée par la loi du 25 juin 1975), que l'Administration aura la faculté d'infliger une amende administrative allant de 4.000 francs à 40.000 francs, sans que le législateur n'ait fixé quelque critère quant au montant à appliquer.

Lors de l'examen du projet qui est devenu la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'esquisser un système qui concilie l'application d'une amende administrative avec les principes généraux qui servent de fondement à l'application de la loi pénale (Doc., Chambre des Représentants, 1970-1971, n° 939/1).

Il est instamment recommandé au Gouvernement de s'inspirer des règles inscrites dans la loi du 30 juin 1971 pour la rédaction du nouvel article 12bis du présent projet.

Enfin, l'on semble avoir perdu de vue dans le libellé de la disposition du nouvel article 12bis, alinéa 1er, que les infractions visées peuvent également être constatées, en vertu de l'article 7 de la loi du 15 avril 1965, par toutes les personnes qui ont qualité d'officier de police judiciaire.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		G. SCHRANS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.