

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.948/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 februari 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de administratieve geldboeten bedoeld bij artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 1 april 2003 en 15 april 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.948/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 21 février 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux amendes administratives prévues par l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 1^{er} avril 2003 et 15 avril 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 18, § 1, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid bepaalt dat overtredingen van die wet, van de besluiten genomen ter uitvoering ervan, en van bepaalde Europese verordeningen, het voorwerp kunnen uitmaken van een strafrechtelijke vervolging of een administratieve geldboete.

Artikel 18, § 3, bepaalt dat, als de procureur des Konings geen vervolging instelt, de door de Koning aangewezen ambtenaar beslist, overeenkomstig de modaliteiten en de voorwaarden die de Koning bepaalt, of aan de betrokkene een administratieve geldboete moet worden voorgesteld. De overige paragrafen van artikel 18 regelen bepaalde aspecten van de te volgen procedure, indien de ambtenaar van oordeel is dat een administratieve geldboete inderdaad moet worden voorgesteld. Bij paragraaf 9 wordt aan de Koning opdracht gegeven om de (overige) procedureregels vast te stellen.

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van die bepalingen.

.../...

Het ontwerp voorziet in de aanwijzing van de bevoegde ambtenaar (artikel 1). Het regelt voorts de kennisgeving van het voornemen van die ambtenaar om een boete op te leggen, en de wijze waarop de betrokkene daartegen verweer kan voeren (artikel 2). Het voorziet in de mogelijkheid van een verhoor van de betrokkene (artikel 3). Het bevat regels in verband met de uiteindelijke beslissing van de ambtenaar en de kennisgeving ervan (artikelen 4 en 5). Ten slotte bevat het ontwerp bepalingen i.v.m. de datum in geval van verzending van stukken bij aangetekende brief (artikel 6), en in verband met de wijze waarop de boete betaald moet worden (artikel 7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef dient de datum van het akkoord van de Minister van Begroting (6 februari 2003) te worden vermeld.

5. In het vijfde lid kan het nummer van het voorliggende advies (34.948/3) vermeld worden.

Artikel 1

6. In de Franse tekst staan de woorden "du Service juridique" niet op hun plaats. Bovendien is het beter "fonctionnaire le remplaçant" te schrijven dan "fonctionnaire de remplacement".

Artikel 3

7. Volgens het eerste lid "roept de ... ambtenaar (de betrokkene) op ..., opdat hij bijkomende inlichtingen of bewijsstukken zou leveren".

.../...

Het is niet duidelijk wat de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. Ofwel moet de betrokkene in elk geval opgeroepen worden, maar dan heeft het weinig zin te bepalen dat het verhoor enkel kan slaan op "bijkomende" inlichtingen of bewijsstukken, en moet het integendeel aan de betrokkene zelf overgelaten worden om te beslissen hoe hij het best zijn verweer kan voeren. Ofwel is een verhoor beperkt tot de gevallen waarin de ambtenaar van de betrokkene "bijkomende" inlichtingen of bewijsstukken verlangt, maar dan heeft het weinig zin te bepalen dat de ambtenaar de betrokkene in elk geval oproept.

De tekst van het eerste lid zou gepreciseerd moeten worden in de ene of de andere zin.

Indien geopteerd wordt voor een verhoor op het enkele initiatief van de ambtenaar (tweede hypothese), zou nog voorzien moeten worden in de mogelijkheid dat de betrokkene zich nog verdedigt ten aanzien van hetgeen uit de hoorzitting met hemzelf of met derden is gebleken.

8. De tweede volzin van het derde lid kan beter geschreven worden als volgt : "In het laatste geval wordt ook de betrokkene opgeroepen."

Artikel 5

9. Het eerste lid bevat niet meer dan een parafrasering van artikel 18, § 6, eerste volzin, van de wet van 21 december 1998. Dat lid kan weggelaten worden.

In dat geval moet het tweede lid beginnen als volgt : "De kennisgeving bedoeld in artikel 18, § 6, van de voornoemde wet ...".

Aan het einde van dat lid kan beter geschreven worden : "... van de verzending van de brief bedoeld in artikel 2, eerste lid".

Artikel 6

10. De Nederlandse tekst ware beter gesteld als volgt : "De datum van het postmerk geldt als bewijs voor ...".

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTEE DU PROJET

2. L'article 18, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé prévoit que les infractions à cette loi, aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, et à certains règlements européens peuvent faire l'objet de poursuites pénales ou d'une amende administrative.

L'article 18, § 3, dispose que si le procureur du Roi n'engage pas de poursuites, c'est le fonctionnaire désigné par le Roi qui décide, suivant les modalités et conditions fixées par le Roi, s'il y a lieu de proposer une amende administrative à l'intéressé. Les autres paragraphes de l'article 18 règlent certains aspects de la procédure à suivre dans le cas où le fonctionnaire estime qu'il y a effectivement lieu de proposer une amende administrative. Le paragraphe 9 confère au Roi le pouvoir de déterminer les (autres) règles de procédure.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de ces dispositions.

.../...

Le projet prévoit la désignation du fonctionnaire compétent (article 1^{er}). Il règle en outre la notification de l'intention de ce fonctionnaire d'imposer une amende et la manière dont l'intéressé peut faire valoir ses moyens de défense (article 2). Il instaure la possibilité de procéder à une audition de l'intéressé (article 3). Il comporte des règles relatives à la décision finale du fonctionnaire et à sa notification (articles 4 et 5). Enfin, le projet contient des dispositions concernant la date prise en compte en cas d'envoi de pièces par lettre recommandée (article 6) et le mode de paiement de l'amende (article 7).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le troisième alinéa du préambule doit mentionner la date de l'accord du Ministre du Budget (le 6 février 2003).

5. Le cinquième alinéa peut mentionner le numéro du présent avis (34.948/3).

Article 1^{er}

6. Dans le texte français, les mots "du Service juridique" ne sont pas à leur place. D'autre part, mieux vaudrait écrire "fonctionnaire le remplaçant" plutôt que "fonctionnaire de remplacement".

Article 3

7. Selon l'alinéa 1^{er}, "le fonctionnaire ... convoque (l'intéressé) ... afin qu'il fournisse des renseignements ou des pièces justificatives complémentaires".

.../...

On n'aperçoit pas clairement quelle est l'intention des auteurs du projet. Soit il faut convoquer l'intéressé dans tous les cas, mais alors il n'y a guère de raison de préciser que l'audition ne peut porter que sur des renseignements ou des pièces justificatives "complémentaires", et il faut, au contraire, laisser à l'intéressé même le soin de déterminer la manière la plus adéquate de présenter sa défense. Soit il s'agit d'une audition limitée aux cas dans lesquels le fonctionnaire souhaite obtenir de l'intéressé des renseignements ou des pièces justificatives "complémentaires", mais il n'est dès lors guère utile d'indiquer que c'est le fonctionnaire qui convoque l'intéressé dans tous les cas.

Le texte de l'alinéa 1^{er} devrait être précisé dans l'un ou l'autre sens.

Si le choix se porte sur une audition à la seule initiative du fonctionnaire (seconde hypothèse), il faudrait prévoir, en outre, la possibilité que l'intéressé se défende par ailleurs à l'égard des éléments qui ont résulté de sa propre audition ou de celle de tiers.

8. Il est préférable de rédiger la seconde phrase de l'alinéa 3 comme suit : "Dans ce dernier cas, l'intéressé est également convoqué."

Article 5

9. L'alinéa 1^{er} ne contient rien de plus qu'une paraphrase de l'article 18, § 6, première phrase, de la loi du 21 décembre 1998. Cet alinéa peut être omis.

Dans ce cas, le début de l'alinéa 2 doit être rédigé comme suit : "La notification visée à l'article 18, § 6, de la loi précitée ...".

La fin de cet alinéa serait mieux rédigé comme suit : "... de la lettre prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}".

.../...

Article 6

10. Le texte néerlandais serait mieux rédigé comme suit : "De datum van het postmerk geldt als bewijs voor ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER