



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.001/3
van 25 september 2012

avis 52.001/3
du 25 septembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘betreffende de administratieve
boetes bedoeld in 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, de volksgezondheid en
de werknemers en in artikel 19 van
de wet van 9 juli 1984 betreffende
de doorvoer van afvalstoffen’

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, de la santé et des
travailleurs et par l'article 19 de la
loi du 9 juillet 1984 concernant le
transit de déchets’

Op 4 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Leefmilieu, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de administratieve boetes bedoeld in 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, de volksgezondheid en de werknemers en in artikel 19 van de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2012.

*

Le 4 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Environnement, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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, de la santé et des travailleurs et par l'article 19 de la loi du 9 juillet 1984 concernant le transit de déchets'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 septembre 2012. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

RECHTSGROND

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 19, § 3, van de wet van 9 juli 1984 ‘betreffende de doorvoer van afvalstoffen’ en door artikel 18, § 3, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in principe onder meer elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. De enige gevallen waarin een dergelijk voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit in de huidige stand van de regelgeving evenwel nog niet is genomen.

Voor het ontwerp is door de gemachtigde een “DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A)” voorgelegd, waaruit zou moeten blijken dat de betrokken onderdelen vrijgesteld zijn van de verplichting om een voorafgaand onderzoek uit te voeren. Aangezien de gevallen waarin een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden in de huidige stand van de regelgeving evenwel nog niet zijn bepaald, dient alsnog een voorafgaand onderzoek te worden uitgevoerd. Indien uit het voorafgaande onderzoek zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de om advies voorgelegde tekst van het ontwerp, dan zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 2).

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het vervullen van het bij artikel 19/1 (of eventueel /2) van de wet van 5 mei 1997 opgelegde vormvereiste.

6. De voordrachtformule en het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, dienen onderling van plaats te wisselen.

DISPOSITIEF

Artikelen 3 en 4

7. In het ontwerp worden termijnen gehanteerd die beginnen te lopen, vanaf de datum van de verzending van de aangetekende brief (artikel 3, § 1, eerste lid, tweede zin), na de kennisgeving van de beslissing (artikel 3, § 4, tweede lid) en na de verzending van het voorstel (artikel 4, § 3, eerste lid).

Er dient in dat verband te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn neerkomt op een onevenredige beperking van het recht van verdediging van de geadresseerden doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat ze nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing.¹ Het is niet altijd duidelijk op welke dag *in casu* de termijnen aanvangen.

In zijn rechtspraak heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het redelijk verantwoord is dat, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijn begint te lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Volgens het Hof kan de doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden, eveneens worden bereikt door de termijn te laten ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid ervan kennis heeft kunnen nemen, dit wil zeggen op de datum waarop de aangetekende brief aan zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij de post heeft afgehaald. De dag waarop de geadresseerde geacht wordt naar alle waarschijnlijkheid kennis ervan genomen te hebben is de derde werkdag die volgt op de dag waarop de brief aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst (artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek).

In artikel 3, § 1, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp wordt de termijn bepaald om verweermiddelen in te dienen tegen het voornemen om een administratieve geldboete op te leggen. Gelet op de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dient de aanvangsdatum van de bedoelde termijn te worden aangepast.

¹ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003; GwH 16 november 2005, nr. 166/2005; GwH 1 maart 2006, nr. 34/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006; GwH 29 maart 2006, nr. 48/2006; GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007; GwH 12 november 2009, nr. 178/2009; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010.

Omwille van de rechtszekerheid dienen ook in de artikelen 3, § 4, tweede lid, en 4, § 3, eerste lid, van het ontwerp telkens de aanvang van de termijn te worden aangepast.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 19, § 3, de la loi du 9 juillet 1984 'concernant le transit de déchets' et à l'article 18, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'.

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que notamment les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, qui, dans l'état actuel de la législation, n'a toutefois pas encore été pris.

En ce qui concerne le projet, le délégué présente un « formulaire d'exemption EIDD (formulaire A) », supposé indiquer que les parties concernées du projet sont exemptées de l'obligation d'effectuer un examen préalable. Les cas d'exemption de l'examen préalable n'étant cependant pas encore fixés dans l'état actuel de la législation, la réalisation de cet examen s'impose encore. Si cet examen préalable révèle qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications sont apportées au texte du projet soumis pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Les deux premiers alinéas du préambule doivent être adaptés conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 2).
5. On complétera le préambule par un alinéa mentionnant l'accomplissement de la formalité prescrite par l'article 19/1 (ou éventuellement /2) de la loi du 5 mai 1997.
6. Il y a lieu de permuter la formule de proposition et l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État.

DISPOSITIF

Articles 3 et 4

7. Le projet fixe des délais qui commencent à courir à compter de la date d'envoi de la lettre recommandée (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase), après notification de la décision (article 3, § 4, alinéa 2) et après envoi de la proposition (article 4, § 3, alinéa 1^{er}).

À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle le choix de la date d'envoi comme point de départ d'un délai de recours ou de réclamation apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, ces délais commençant à courir à un moment où ces derniers ne peuvent pas encore avoir connaissance du contenu de la décision¹. On n'aperçoit pas toujours à partir de quel jour les délais commencent à courir en l'espèce.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a souligné qu'il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, les délais de procédure commencent à courir à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Selon la Cour, l'objectif d'éviter l'insécurité juridique peut aussi être atteint en faisant courir le délai à partir du jour où le destinataire a pu, selon toute vraisemblance, en avoir connaissance, c'est-à-dire à la date où le pli recommandé a été présenté à son domicile, sans avoir égard à la date à laquelle, le cas échéant, il a effectivement retiré le pli à la poste. Le jour où le destinataire est supposé, en toute vraisemblance, en avoir pris connaissance est le troisième jour ouvrable qui suit celui où la lettre a été remise aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire (article 53bis du Code judiciaire).

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du projet fixe le délai pour introduire des moyens de défense contre l'intention d'infliger une amende administrative. On adaptera le

¹ C.C. 17 décembre 2003, n° 170/2003; C.C. 16 novembre 2005, n° 166/2005; C.C. 1^{er} mars 2006, n° 34/2006; C.C. 15 mars 2006, n° 43/2006; C.C. 29 mars 2006, n° 48/2006; C.C. 7 juin 2007, n° 85/2007; C.C. 26 septembre 2007, n° 123/2007; C.C. 19 décembre 2007, n° 162/2007; C.C. 12 novembre 2009, n° 178/2009; C.C. 2 juin 2010, n° 66/2010.

point de départ du délai visé compte tenu de la jurisprudence susmentionnée de la Cour constitutionnelle.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, on adaptera également chaque fois le point de départ du délai fixé aux articles 3, § 4, alinéa 2, et 4, § 3, alinéa 1^{er}, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS