



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.271/3
van 9 april 2015

avis 57.271/3
du 9 avril 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 2002 tot vaststelling van de procedureregels en de modaliteiten van betaling van de administratieve boetes ingevolge controles die zijn uitgevoerd met toepassing van de wetgeving betreffende de voedselveiligheid en tot inwerkingstelling van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 décembre 2002 fixant les règles de procédure et les modalités de paiement des amendes administratives suite aux contrôles effectués en exécution de la législation relative à la sécurité alimentaire et mettant en vigueur certaines dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'

Op 16 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 2002 tot vaststelling van de procedureregels en de modaliteiten van betaling van de administratieve boetes ingevolge controles die zijn uitgevoerd met toepassing van de wetgeving betreffende de voedselveiligheid en tot inwerkingstelling van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2015.

*

Le 16 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 16 décembre 2002 fixant les règles de procédure et les modalités de paiement des amendes administratives suite aux contrôles effectués en exécution de la législation relative à la sécurité alimentaire et mettant en vigueur certaines dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 avril 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Krachtens artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002 ‘tot vaststelling van de procedureregels en de modaliteiten van betaling van de administratieve boetes ingevolge controles die zijn uitgevoerd met toepassing van de wetgeving betreffende de voedselveiligheid en tot inwerkingstelling van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ wordt thans, wanneer de “commissaris van de administratieve boetes”¹, of zijn gedelegeerde in geval hij afwezig of belet is, een voorstel van administratieve geldboete richt tot de overtreder, een kopie van het proces-verbaal dat hij omtrent de overtreding heeft ontvangen, bij dat voorstel gevoegd.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de vervanging van die bepaling in die zin dat een kopie van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding slechts bij het voorstel wordt gevoegd wanneer het proces-verbaal niet is opgemaakt door een persoon als bedoeld bij of aangewezen overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’. Artikel 3, § 4, derde lid, van dit laatste koninklijk besluit bepaalt immers reeds dat een kopie van het proces-verbaal aan de overtreder wordt gezonden binnen dertig dagen na de vaststelling van de inbreuk.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, vijfde lid, van het (bij wet bekrachtigde) koninklijk besluit van 22 februari 2001. Luidens deze bepaling stelt de Koning de procedureregels inzake de oplegging van de erin bedoelde administratieve geldboetes en de “modaliteiten van” (lees: nadere regels betreffende) de betaling van die boetes vast, op gemeenschappelijke voordracht van de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort (lees thans, de minister bevoegd voor Landbouw²) en de Minister van Justitie (lees: de minister bevoegd voor Justitie).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORDRACHTFORMULE, UITVOERINGSBEPALING EN ONDERTEKENING

3. Bij artikel 7, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt voorgeschreven dat de procedureregels en de nadere regels betreffende de betaling van de

¹ Dit is de “ambtenaar bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen” (zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 2002).

² Zie artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 5 februari 2015 ‘tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden’. Overeenkomstig artikel 2 van de wet van 8 juli 1992 ‘betreffende de uitoefening van de bij wet toegekende bevoegdheden aan Ministeriële Comités en aan Ministers’ zijn de ministers aan wie door een wet bevoegdheden zijn toegekend, niettegenstaande de bewoordingen van die wet, de ministers die overeenkomstig het koninklijk besluit houdende benoeming van de regeringsleden, eventueel gepreciseerd bij of aangevuld met andere koninklijke besluiten, bevoegd zijn voor de desbetreffende aangelegenheden.

administratieve geldboetes worden bepaald op gemeenschappelijke voordracht van de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort (lees thans, zoals opgemerkt, de minister bevoegd voor Landbouw) en de minister bevoegd voor Justitie.

Volgens de aanhef van het ontwerp wordt het te nemen besluit enkel genomen op voordracht van de Minister van Landbouw en het is enkel de minister bevoegd voor de Veiligheid van de voedselketen (momenteel de Minister van Landbouw) die met de uitvoering ervan wordt belast. Het te nemen besluit wordt enkel ondertekend door de Minister van Landbouw.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting:

“De voordracht van de Minister van Justitie was voor het oorspronkelijke KB van 16 december 2002 vereist aangezien artikel 4, § 1 van het gewijzigde koninklijk besluit bepaalt dat, indien uit het onderzoek van de verweermiddelen de noodzaak tot aanvullend onderzoek blijkt, het gehele dossier overgemaakt wordt aan de procureur des Konings. Er was derhalve een impact op de bevoegdheden van de Minister van Justitie.

Het huidige ontwerp van koninklijk besluit heeft echter enkel betrekking op de interne werking van het FAVV, en heeft geen weerslag op de werking van de parketten. Het is daarom m.i. niet vereist de voordracht te laten gebeuren door de Minister van Justitie; het volstaat dat de voordracht gebeurt door de Minister van Landbouw.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. De rechtsgrond schrijft de mede-voordracht door de minister bevoegd voor Justitie voor, ongeacht de aard van de bepaling die wordt uitgevoerd. De mede-voordracht en mede-ondertekening door de Minister van Justitie zijn derhalve wel degelijk vereist. Ook dient de minister bevoegd voor Justitie in de uitvoeringsbepaling te worden vermeld.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002 'fixant les règles de procédure et les modalités de paiement des amendes administratives suite aux contrôles effectués en exécution de la législation relative à la sécurité alimentaire et mettant en vigueur certaines dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales' prévoit actuellement que lorsque le « commissaire aux amendes administratives »¹, ou son délégué en cas d'absence ou d'empêchement, adresse au contrevenant une proposition d'amende administrative, une copie du procès verbal qu'il a reçu concernant l'infraction est jointe à cette proposition.

L'arrêté en projet soumis pour avis a pour objet de remplacer cette disposition de manière à ce qu'une copie du procès-verbal de la constatation de l'infraction ne soit jointe à la proposition que lorsque le procès-verbal n'a pas été établi par une personne visée ou désignée conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'. En effet, l'article 3, § 4, alinéa 3, de ce dernier arrêté royal prévoit déjà qu'une copie du procès-verbal est transmise au contrevenant dans un délai de trente jours prenant cours le lendemain de la constatation de l'infraction.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 février 2001 (confirmé par la loi). Selon cette disposition, le Roi fixe les règles de procédure en ce qui concerne l'application des amendes administratives qui y sont visées et les modalités de paiement de celles-ci, sur la proposition conjointe du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions (lire actuellement, le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions²) et du Ministre de la Justice (lire : le ministre qui a la Justice dans ses attributions).

EXAMEN DU TEXTE

PROPOSANT, EXÉCUTOIRE ET SIGNATURE

3. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 février 2001 prescrit que les règles de procédure et les modalités de paiement des amendes administratives sont fixées sur la proposition conjointe du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions (lire actuellement, comme il a déjà été observé, le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions) et du ministre qui a la Justice dans ses attributions.

¹ Il s'agit de « l'agent visé à l'article 7 de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales » (voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 décembre 2002).

² Voir l'article 6, 1^o, de l'arrêté royal du 5 février 2015 'fixant certaines attributions ministérielles'. Conformément à l'article 2 de la loi du 8 juillet 1992 'relative à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux Comités ministériels et aux Ministres', les ministres auxquels des compétences sont attribuées par une loi, sont, nonobstant les termes de ces lois, ceux qui, conformément à l'arrêté royal portant nomination des membres du Gouvernement, éventuellement précisé ou complété par d'autres arrêtés royaux, ont les matières concernées dans leurs attributions.

Selon le préambule du projet, l'arrêté envisagé est pris sur la seule proposition du Ministre de l'Agriculture et seul le ministre qui a la Sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions (actuellement, le Ministre de l'Agriculture) est chargé de son exécution. L'arrêté envisagé est uniquement signé par le Ministre de l'Agriculture.

Le délégué a apporté les éclaircissements suivants :

« De voordracht van de Minister van Justitie was voor het oorspronkelijke KB van 16 december 2002 vereist aangezien artikel 4, § 1 van het gewijzigde koninklijk besluit bepaalt dat, indien uit het onderzoek van de verweermiddelen de noodzaak tot aanvullend onderzoek blijkt, het gehele dossier overgemaakt wordt aan de procureur des Konings. Er was derhalve een impact op de bevoegdheden van de Minister van Justitie.

Het huidige ontwerp van koninklijk besluit heeft echter enkel betrekking op de interne werking van het FAVV, en heeft geen weerslag op de werking van de parketten. Het is daarom m.i. niet vereist de voordracht te laten gebeuren door de Minister van Justitie; het volstaat dat de voordracht gebeurt door de Minister van Landbouw ».

On ne peut se rallier à ce point de vue. Le fondement juridique prescrit la proposition conjointe par le ministre qui a la Justice dans ses attributions, quelle que soit la nature de la disposition mise en œuvre. La proposition et la signature conjointes par le Ministre de la Justice sont par conséquent effectivement requises. En outre, l'exécutoire doit faire mention du ministre qui a la Justice dans ses attributions.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME