



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 59.369/1  
van 1 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van Koninklijk besluit van 20 september 2005 houdende uitvoering van artikel 5bis van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 59.369/1  
du 1<sup>er</sup> juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant Arrêté royal du 20 septembre 2005 portant exécution de l'article 5bis de la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979’

Op 2 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van Koninklijk besluit van 20 september 2005 houdende uitvoering van artikel 5bis van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2016.

\*

Le 2 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant Arrêté royal du 20 septembre 2005 portant exécution de l'article 5bis de la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mai 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1<sup>er</sup> juin 2016.

\*

## STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal procedureregels te bepalen die moeten worden nageleefd bij het opleggen van de bestuurlijke geldboete, bedoeld in artikel 5*bis* van de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’. Het betreft voornamelijk procedureregels die betrekking hebben op de wijze waarop de persoon die het voorwerp uitmaakt van de geldboete zijn verweermiddelen kan naar voor brengen.

De ontworpen regeling beoogt daartoe het koninklijk besluit van 20 september 2005<sup>1</sup> te wijzigen.

2. Het ontwerp van koninklijk besluit kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 5*bis* van de voornoemde wet van 28 juli 1981, waarin onder meer wordt bepaald: “De betalingsmodaliteiten [van de bestuurlijke geldboete] worden door de Koning vastgesteld”.

## ALGEMENE OPMERKING

3. In de ontworpen bepalingen worden diverse termijnen voorgeschreven. In dat verband moet worden opgemerkt dat het, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling verdient om, waar nodig in de tekst van het ontwerp, uitdrukkelijk te bepalen welke de juridische gevolgen zijn van het overschrijden van de betrokken termijnen.

Tevens rijst de vraag of, ter wille van het efficiënte verloop van de procedure, niet het best wordt bepaald dat indien de betrokkene niet antwoordt binnen de vermelde termijn, de ambtenaar ervan mag uitgaan dat deze zich niet wenst te verweren en dat hij bijgevolg een met redenen omklede beslissing mag nemen zonder nog verder op een antwoord van de betrokkene te moeten wachten.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Opschrift

4. Men late het opschrift van het ontwerp aanvangen als volgt: “Koninklijk besluit van ... (datum) tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 september 2005 houdende ...”.

---

<sup>1</sup> Koninklijk besluit van 20 september 2005 ‘houdende uitvoering van artikel 5*bis* van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’.

### Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub 2* is opgemerkt, late men de aanhef van het ontwerp aanvangen met het volgende, nieuw toe te voegen lid:

“Gelet op de Grondwet, artikel 108;”.

6. Aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar artikel *5bis* van de wet van 28 juli 1981 moeten enkel de nog van kracht zijnde wijzigende teksten worden vermeld. De betrokken opsomming dient daarenboven correct en identiek te zijn in de Nederlandse en de Franse tekst. Men schrijve derhalve aan het einde van het betrokken lid van de aanhef: “, artikel *5bis*, ingevoegd bij de wet van 22 december 2003 en gewijzigd bij de wet van 16 december 2015;”.

7. Onmiddellijk na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar artikel *5bis* van de wet van 28 juli 1981, moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 20 september 2005.<sup>2</sup>

8. Men passe de redactie van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aan als volgt:

“Gelet op advies 59.369/1 van de Raad van State, gegeven op 1 juni 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

### Artikel 1

9. Aan het einde van de Franse tekst van artikel 1 van het ontwerp moet worden geschreven “sont remplacés par ‘une amende administrative, majorée des frais éventuels’”.

### Artikel 2

10. De inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dient typografisch van de ontworpen bepaling van het koninklijk besluit van 20 september 2005 te worden gescheiden door een witregel.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 29 en 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>3</sup> Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3 van het ontwerp.

11. De eerste zin van het ontworpen artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 20 september 2005 geeft niet correct de bedoeling weer van de steller van het ontwerp<sup>4</sup> en is daarenboven onduidelijk geredigeerd en onvolledig<sup>5</sup>. Rekening houdend hiermee wordt voor de betrokken zin in samenspraak met de gemachtigde de volgende redactie voorgesteld:

“De in artikel 1 bedoelde ambtenaar geeft bij aangetekende brief kennis aan de betrokkene van zijn voornemen een administratieve boete voor te stellen binnen dertig kalenderdagen:

1° nadat de procureur des Konings van de strafvervolgning afziet of verzuimt van zijn beslissing kennis te geven binnen de in artikel 7, § 4, vierde lid, van de voornoemde wet van 28 juli 1981 gestelde termijn, of

2° na het verzoek van de procureur des Konings in de gevallen waarin deze van de strafvervolgning afziet in geval van inbreuken vastgesteld door alle personen bedoeld in artikel 7, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de voornoemde wet van 28 juli 1981.”

12. In het ontworpen artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 20 september 2005 moet de verwijzing naar “de in het eerste lid bedoelde brief” worden vervangen door een verwijzing naar “de in paragraaf 1 bedoelde brief”.

#### Artikel 4

13. Men late artikel 4 van het ontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 4 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 februari 2007, worden ...”.

---

<sup>4</sup> Het is wel degelijk de bedoeling dat de termijn van dertig kalenderdagen tevens aanvangt na het verzoek van de procureur des Konings in de gevallen waarin deze afziet van de strafvervolgning bij inbreuken zoals vermeld in de ontworpen bepaling.

<sup>5</sup> Zo wordt bij de verwijzing naar “artikel 7, § 1, [eerste lid,] 1° en 2°” niet vermeld dat het om bepalingen van de wet van 28 juli 1981 gaat.

### Artikel 6

14. Overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met ingang van 1 januari 2015. Wat dat betreft moet worden opgemerkt dat het ontwerp betrekking heeft op diverse feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor een retroactieve regeling niet werkzaam is. Het ontwerp bevat daarnaast procedurele bepalingen die in beginsel onmiddellijk toepassing dienen te vinden, ook op reeds hangende procedures. Het is dan ook de vraag of het wel aanbeveling verdient om artikel 6 in het ontwerp te behouden en of niet kan worden volstaan met een snelle totstandkoming en bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit.

### Slotopmerking

15. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

\*

## PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer un certain nombre de règles de procédure à observer lors de l'imposition de l'amende administrative visée à l'article 5*bis* de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979'. Il s'agit principalement de règles de procédure concernant la manière dont la personne qui fait l'objet de l'amende peut présenter ses moyens de défense.

Les dispositions en projet visent à modifier l'arrêté royal du 20 septembre 2005 <sup>1</sup> à cet effet.

2. Le projet d'arrêté royal peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec l'article 5*bis* de la loi du 28 juillet 1981 précitée, qui énonce notamment : « Les modalités de paiement [de l'amende administrative] sont déterminées par le Roi ».

## OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Les dispositions en projet prescrivent divers délais. On observera à cet égard que, par souci de sécurité juridique, il est recommandé, lorsque c'est nécessaire, de définir explicitement dans le texte du projet les conséquences juridiques du dépassement des délais concernés.

En outre, la question se pose de savoir si, par souci du déroulement efficace de la procédure, il ne vaudrait pas mieux prévoir que si l'intéressé ne répond pas dans le délai mentionné, le fonctionnaire peut considérer que celui-ci ne souhaite pas se défendre et que, par conséquent, il peut prendre une décision motivée sans devoir encore attendre une réponse de l'intéressé.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Intitulé

4. On rédigera le début de l'intitulé du projet comme suit : « Arrêté royal du ... (date) modifiant l'arrêté royal du 20 septembre 2005 portant ... ».

---

<sup>1</sup> Arrêté royal du 20 septembre 2005 'portant exécution de l'article 5*bis* de la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979'.

### Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 2, on rédigera le début du préambule du projet en y ajoutant l'alinéa nouveau suivant :

« Vu la Constitution, l'article 108 ; ».

6. La fin de l'alinéa du préambule visant l'article 5bis de la loi du 28 juillet 1981 ne doit faire mention que des textes modificatifs encore en vigueur. Par ailleurs, l'énumération concernée doit être correcte et identique dans les textes français et néerlandais. On écrira dès lors à la fin de l'alinéa concerné du préambule : «, l'article 5bis, inséré par la loi du 22 décembre 2003 et modifié par la loi du 16 décembre 2015; ».

7. On insérera, à la suite immédiate de l'alinéa du préambule visant l'article 5bis de la loi du 28 juillet 1981, un nouvel alinéa visant l'arrêté royal du 20 septembre 2005 à modifier <sup>2</sup>.

8. On adaptera la rédaction de l'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État comme suit :

« Vu l'avis 59.369/1 du Conseil d'État, donné le 1<sup>er</sup> juin 2016, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

### Article 1<sup>er</sup>

9. À la fin du texte français de l'article 1<sup>er</sup> du projet, il y a lieu d'écrire « sont remplacés par 'une amende administrative, majorée des frais éventuels' ».

### Article 2

10. Sur le plan typographique, la phrase liminaire de l'article 2 du projet doit être séparée de la disposition en projet de l'arrêté royal du 20 septembre 2005 par un interligne <sup>3</sup>.

11. La première phrase de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, en projet, de l'arrêté royal du 20 septembre 2005 ne reflète pas correctement l'intention de l'auteur du projet <sup>4</sup> et, par ailleurs, sa rédaction est peu claire et incomplète <sup>5</sup>. Compte tenu de ce qui précède, en accord avec le délégué, la rédaction suivante est proposée pour la phrase concernée :

---

<sup>2</sup> Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n<sup>os</sup> 29 et 30, à consulter sur le site internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>3</sup> La même observation vaut pour l'article 3 du projet.

<sup>4</sup> L'objectif est bel et bien que le délai de trente jours calendrier prenne également cours après la demande du procureur du Roi dans les cas où celui-ci renonce à intenter des poursuites pénales en cas d'infractions, comme le mentionne la disposition en projet.

<sup>5</sup> Ainsi, en ce qui concerne la référence à « l'article 7, § 1<sup>er</sup>, [alinéa 1<sup>er</sup>,] 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, il n'est pas mentionné qu'il s'agit des dispositions de la loi du 28 juillet 1981.

« Le fonctionnaire visé à l'article 1<sup>er</sup> notifie par lettre recommandée à l'intéressé son intention d'infliger une amende administrative dans les trente jours calendrier :

1° après que le procureur du Roi renonce à intenter des poursuites pénales ou omet de notifier sa décision dans le délai prévu à l'article 7, § 4, alinéa 4, de la loi du 28 juillet 1981 précitée, ou

2° après la demande du procureur du Roi dans les cas où celui-ci renonce à intenter des poursuites en cas d'infractions constatées par toutes les personnes visées à l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 2°, de la loi du 28 juillet 1981 précitée».

12. À l'article 2, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 20 septembre 2005, la référence à « la lettre visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> » doit être remplacée par une référence à « la lettre visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

#### Article 4

13. On rédigera le début de l'article 4 du projet comme suit : « Dans l'article 4 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 15 février 2007, les mots ... ».

#### Article 6

14. Conformément à l'article 6 du projet, le dispositif en projet produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Sur ce point, on observera que le projet concerne divers actes et événements concrets pour lesquels des règles rétroactives sont inopérantes. Le projet contient en outre des dispositions procédurales qui, en principe, doivent s'appliquer immédiatement, également à des procédures déjà pendantes. La question est dès lors de savoir s'il est bien recommandé de maintenir l'article 6 dans le projet et si une élaboration et publication rapides de l'arrêté royal en projet ne serait pas suffisante.

#### Observation finale

15. On complétera le projet par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME