



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.990/2
du 5 mars 2018

advies 62.990/2
van 5 maart 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant approbation du règlement pris en exécution de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, relatif aux règles de procédures lors de l'imposition d'une amende administrative par le Service Public Fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie'

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot goedkeuring van het reglement genomen in uitvoering van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, aangaande de procedureregels voor het opleggen van een administratieve geldboete door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie'

Le 13 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation du règlement pris en exécution de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, relatif aux règles de procédures lors de l'imposition d'une amende administrative par le Service Public Fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 mars 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2018.

*

Op 13 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot goedkeuring van het reglement genomen in uitvoering van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, aangaande de procedureregels voor het opleggen van een administratieve geldboete door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 5 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. Le « règlement » annexé au projet d'arrêté royal est pris sur la base de l'article 133, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces', lu en combinaison avec l'article 85, § 1^{er}, 5^o, de la même loi.

Cette dernière disposition habilite « le Service Public Fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie » à prendre ce « règlement ».

Il en résulte que ce règlement est en réalité un arrêté ministériel, qui aurait dû être soumis comme tel à la section de législation.

Dès lors qu'il est annexé au projet d'arrêté royal, la section de législation se considère comme saisie d'une demande d'avis portant sur cet arrêté ministériel. C'est d'ailleurs ainsi que ce texte devra se présenter avant d'être soumis à l'approbation royale.

2. L'article 3 fixe un délai qui commence à courir à compter de la date d'envoi du courrier recommandé prévu par l'article 2.

À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle le choix de la date d'envoi d'un courrier comme point de départ d'un délai de recours ou de réclamation contre la décision ainsi notifiée 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 décision ¹.

Cette jurisprudence, qui condamne la « théorie de l'émission », doit être appliquée, comme en l'espèce, au délai pendant lequel l'intéressé peut demander à être entendu ou communiquer ses moyens de défense par écrit après la notification des griefs dont il fait l'objet, de l'intention du SPF de lui infliger une amende administrative, ainsi que le montant envisagé.

Il y a lieu de revoir l'article 3 en se fondant sur la « théorie de la réception ».

*

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

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het “reglement” dat als bijlage bij het ontwerp van koninklijk besluit gevoegd is, heeft als rechtsgrond artikel 133, § 4, eerste lid, van de wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’, gelezen in samenhang met artikel 85, § 1, 5°, van dezelfde wet.

Bij die laatste bepaling wordt “de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie” gemachtigd om dat “reglement” te “nemen”.

Daaruit volgt dat dit “reglement” in feite een ministerieel besluit is dat als zodanig had moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

Aangezien het bij het ontwerp van koninklijk besluit gevoegd is, gaat de afdeling Wetgeving ervan uit dat ze verzocht wordt een advies uit te brengen over dat ministerieel besluit. Die tekst zal trouwens in die vorm moeten worden gegoten alvorens hij ter goedkeuring aan de Koning wordt voorgelegd.

2. In artikel 3 wordt een termijn bepaald die aanvangt op de datum van verzending van het aangetekend schrijven bedoeld in artikel 2.

Er dient in dat verband te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgens welke de keuze van de datum van verzending van een schrijven als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn tegen de aldus ter kennis gebracht beslissing 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

Die rechtspraak die de “theorie van de verzending” veroordeelt, moet, zoals in het onderhavige geval, worden toegepast op de termijn waarbinnen betrokkene kan verzoeken om gehoord te worden of zijn verweermiddelen schriftelijk kan communiceren, nadat hij in kennis gesteld is van de tegen hem aangevoerde punten van bezwaar, het voornemen van de FOD om hem een administratieve geldboete op te leggen en het vooropgestelde bedrag ervan.

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

Artikel 3 dient te worden herzien teneinde zicht te baseren op de “theorie van de ontvangst”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT