



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.093/3
van 22 april 2021

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 en tot opheffing van het Koninklijk besluit van 23 januari 2003 tot aanduiding van de commissarissen van de administratieve boetes belast met het voorstellen van een administratieve boete aan de daders van inbreuken op de voedingswetgeving’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.093/3
du 22 avril 2021

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 et abrogeant l'arrêté royal du 23 janvier 2003 désignant les commissaires aux amendes administratives chargés de proposer une amende administrative aux auteurs des infractions à la législation alimentaire’

Op 23 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing 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 en tot opheffing van het Koninklijk besluit van 23 januari 2003 tot aanduiding van de commissarissen van de administratieve boetes belast met het voorstellen van een administratieve boete aan de daders van inbreuken op de voedingswetgeving'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 april 2021.

*

Le 23 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique 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 et abrogeant l'arrêté royal du 23 janvier 2003 désignant les commissaires aux amendes administratives chargés de proposer une amende administrative aux auteurs des infractions à la législation alimentaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 avril 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 avril 2021.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit brengt wijzigingen aan in 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’.

De bepaling die inhoudt dat de ambtenaar die bevoegd is om administratieve geldboeten voor te stellen, tot het personeel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) moet behoren en de titel van “commissaris van de administratieve boetes” draagt, wordt vervangen door een bepaling waarbij de adviseur-generaal van de juridische dienst van het FAVV als die ambtenaar wordt aangewezen en, indien hij verhinderd is, een aantal met naam genoemde ambtenaren van de juridische dienst (artikel 1 van het ontwerp). Voorts wordt een procedurebepaling aangepast aan de voormelde wijziging (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het koninklijk besluit van 23 januari 2003 ‘tot aanduiding van de commissarissen van de administratieve boetes belast met het voorstellen van een administratieve boete aan de daders van inbreuken op de voedingswetgeving’, waarbij de commissarissen van de administratieve boetes en hun plaatsvervangers met naam worden aangewezen.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2.1. De Raad van State is enkel bevoegd om advies te geven over “reglementaire besluiten” in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, namelijk besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

Dat is het geval voor het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002, waarbij de adviseur-generaal van de juridische dienst van het FAVV wordt aangewezen als ambtenaar die een administratieve geldboete kan voorstellen, ongeacht de persoon die die functie van adviseur-generaal uitoefent. Dat is ook het geval voor de vervanging van de procedureregels in artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002.

2.2. Anders is het voor het ontworpen artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002 (artikel 1 van het ontwerp), dat een aantal met naam genoemde ambtenaren aanwijst die bij afwezigheid of verhindering van de adviseur-generaal van de juridische dienst van het FAVV een administratieve geldboete kunnen voorstellen, en voor artikel 3 van het ontwerp dat een besluit opheft waarbij met naam genoemde ambtenaren worden aangewezen als commissaris van de administratieve boetes of als hun plaatsvervanger.

Die bepalingen betreffen louter de interne organisatie van het bestuur en zijn bepalingen met een louter individuele draagwijdte, zodat ze niet beschouwd kunnen worden als reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Bijgevolg is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om over die bepalingen advies te geven.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002 vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, eerste lid, van het (bekrachtigde)¹ 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’, op grond waarvan de Koning de ambtenaar aanstelt die een administratieve geldboete kan voorstellen.

Het ontworpen artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002 vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, op grond waarvan onder meer de procedureregels met betrekking tot het voorstellen van een administratieve geldboete door de Koning worden bepaald, op gemeenschappelijke voordracht door de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen en de minister bevoegd voor justitie.

¹ Bij de wet van 19 juli 2001 ‘tot bekrachtiging en wijziging 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 en tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In het ontworpen artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 december 2002 kan beter worden verwezen naar “de ambtenaar bedoeld in artikel 1” dan naar “de ambtenaar bedoeld in artikel 1, eerste lid”.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie l'arrêté royal du 16 décembre 2020 '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'.

La disposition qui prévoit que le fonctionnaire compétent pour proposer des amendes administratives doit faire partie du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) et porte le titre de « commissaire aux amendes administratives », est remplacée par une disposition prescrivant que le conseiller général du service juridique de l'AFSCA est désigné à ce titre et désignant nommément, si ce dernier est empêché, un certain nombre de fonctionnaires du service juridique (article 1^{er} du projet). Ensuite, une disposition procédurale est adaptée à la modification susmentionnée (article 2 du projet).

L'article 3 du projet vise à abroger l'arrêté royal du 23 janvier 2003 'désignant les commissaires aux amendes administratives chargés de proposer une amende administrative aux auteurs des infractions à la législation alimentaire', qui désigne nommément les commissaires aux amendes administratives et leurs suppléants.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

2.1. Le Conseil d'État est uniquement compétent pour donner un avis sur des « arrêtés réglementaires » au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, à savoir des arrêtés édictant des règles générales applicables aux justiciables en général ou à un groupe indéterminé de justiciables qui se trouvent dans la même situation objective et pas seulement à l'un d'eux ou à un groupe limité en nombre. En d'autres termes, il s'agit d'arrêtés qui comportent des prescriptions nouvelles, contraignantes, qui visent à régler une situation juridique impersonnelle et abstraite, qui s'appliquent à un nombre indéterminé de cas et qui sont applicables aux justiciables en général ou à un groupe indéterminé de justiciables, pas à des cas individuels, qui se trouvent dans la même situation objective.

Tel est le cas pour l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002, qui désigne le conseiller général du service juridique de l'AFSCA à titre de fonctionnaire pouvant proposer une amende administrative, quelle que soit la personne qui exerce cette fonction de conseiller général. Tel est également le cas du remplacement de la règle de procédure, à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002.

2.2. Il en va tout autrement de l'article 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002 (article 1^{er} du projet), lequel désigne nommément une série de fonctionnaires, qui, en cas d'absence ou d'empêchement du conseiller général du service juridique de l'AFSCA, peuvent proposer une amende administrative, et de l'article 3 du projet qui abroge un arrêté désignant nommément des fonctionnaires en qualité de commissaire aux amendes administratives ou de suppléant à celui-ci.

Ces dispositions ne concernent que l'organisation interne de l'administration et constituent des dispositions ayant une portée purement individuelle, de sorte qu'elles ne peuvent être considérées comme des arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur ces dispositions.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002 trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal (confirmé)¹ du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales', selon lequel le Roi désigne l'agent qui peut proposer une amende administrative.

L'article 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002 trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 5, de l'arrêté royal du 22 février 2001, aux termes duquel, notamment, les règles de procédure relatives à la proposition d'une amende administrative sont fixées par le Roi sur proposition conjointe du ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions et du ministre qui a la justice dans ses attributions.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Dans l'article 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 décembre 2002, mieux vaut se référer au « fonctionnaire visé à l'article 1^{er} » plutôt qu'au « fonctionnaire visé à l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME

¹ Par la loi du 19 juillet 2001 'portant confirmation et modification 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 et portant confirmation de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.