

GV.

L
22105-1000
Transmis à M. Overgemaakt de H.

L. 13.935/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling
wetgeving, eerste kamer, de 11e
februari 1981 door de Minister
van Volksgezondheid verzocht hem
van advies te dienen over een
ontwerp van wet "tot wijziging
van de wet van 5 september 1952
betreffende de vleeskeuring en
de vleeshandel", heeft de 22e
april 1981 het volgend advies
gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section
de législation, première cham-
bre, saisi par le Ministre de
la Santé publique, le 11 février
1981, d'une demande d'avis sur
un projet de loi "portant modi-
fication de la loi du 5 septembre
1952 relative à l'expertise et au
commerce des viandes", a donné le
22 avril 1981 l'avis suivant :

Artikel 1.

De inleidende zin van artikel 1 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel wordt vervangen door de volgende bepaling : ...".

Om redenen van eenvormigheid schrijve men ook in de nieuwe bepaling onder artikel 1 van het ontwerp : "... en dat bestemd is voor de behoeften van de fokker, ...".

De Raad van State ziet niet in waarom, voor de vaststelling van het jaarlijks toegelaten maximum aantal slachtingen, de formaliteit van de beraadslaging in de Minister-raad in het geval bedoeld onder artikel 2 van het ontwerp wel, en in dat bedoeld onder artikel 1 van het ontwerp niet is opgelegd. Al naar de beslissing welke de Regering dienomtrent neemt, zal de tekst van het ontwerp moeten worden aangepast.

Voorts blijkt noch uit de voorgestelde tekst, noch uit de memorie van toelichting of de op grond van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp vast te stellen aantallen slachtingen mogen worden samengevoegd dan wel of voor de slachtingen thuis en in de slachthuizen een globaal jaarlijks maximum zal worden vastgesteld. Het ontwerp zou dienaangaande uitsluitel moeten geven.

.../...

Overigens rijst de vraag of de zin "De Koning kan het maximaal aantal jaarlijks toegelaten slachtingen bepalen" die het ontwerp van artikel 2 van de wet van 5 september 1952 toevoegt, niet beter in artikel 24 van de wet zou worden opgenomen. In dat geval zou de toevoeging moeten geredigeerd worden als volgt : "De Koning kan het maximaal aantal jaarlijkse slachtingen bepalen die op het bedrijf van de fokker voor diens behoeften zijn toegelaten".

Artikel 2.

De inleidende zin leze men beter als volgt :

"Artikel 2.-

Artikel 20 van dezelfde wet wordt aangevuld met de volgende bepaling : ...".

Artikel 3.

1. In het door artikel 3 van het ontwerp in de wet van 5 september 1952 ingevoegde nieuwe artikel 33bis wordt een stelsel van administratieve geldboeten opgebouwd dat kennelijk geïnspireerd is door hetgeen bepaald is in artikel 19 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, dat in de loop van de parlementaire behandeling bij wege van amendement in de wet werd opgenomen (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1974-1975, nr 563/4).

In geval van overtreding van de in het ontwerp opgesomde bepalingen, wordt door de "krachtens artikel 16 aangewezen ambtenaren en beambten" een proces-verbaal opgemaakt dat toegezonden wordt aan een jurist op het Ministerie van Volksgezondheid. Deze stelt aan de overtreder een administratieve geldboete voor. Zo de overtreder betaalt, is er geen openbare vordering. In het andere geval wordt het dossier aan het parket overgezonden.

Het bedrag van de administratieve geldboete mag niet lager zijn dan honderd frank en niet hoger dan duizend frank, vermeerderd met de in strafzaken gangbare opdecieën en in voorkomend geval met de expertisekosten.

In geval van samenloop van misdrijven worden de bedragen van de administratieve geldboeten samengevoegd zonder dat zij echter hoger mogen zijn dan tienduizend frank.

Tegen het in het ontwerp voorgestelde stelsel zijn enkele principiële bezwaren aan te voeren.

Vooreerst raakt het stelsel aan de uitoefening van de openbare vordering die in de regel zaak is van het openbaar ministerie. De feiten die aanleiding geven tot de toepassing van een administratieve geldboete, lijken dezelfde te zijn als die welke volgens andere bepalingen van het ontwerp als wanbedrijven correctioneel strafbaar zijn gesteld.

.../...

Desalniettemin wordt het terzake opgemaakte procesverbaal eerst aan de jurist van het Ministerie van Volksgezondheid toegezonden die aan de overtreder kan voorstellen door betaling van een bedrag dat de ambtenaar bepaalt de publieke vordering te vermijden. Tot dan wordt het openbaar ministerie niet bij de zaak betrokken. Nochtans komt naar luid van artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek de vordering van de toepassing van de strafwet aan het openbaar ministerie toe.

Een tweede bezwaar betreft de wijze waarop de administratieve geldboete wordt opgelegd. Geen recht van verdediging is georganiseerd, de administratieve geldboete wordt opgelegd door het Bestuur, de beslissing van het Bestuur moet niet met redenen zijn omkleed. Het gaat alle om waarborgen waarmee de strafrechtspraak is omkleed en die in het ontwerp ten aanzien van de toepassing van de administratieve geldboete ontbreken.

Het derde bezwaar betreft het bedrag van de administratieve geldboete. Het ontwerp beperkt zich ertoe een minimum en een maximum vast te stellen. Rekening houdende met het huidige bedrag van de opdecimen (wet van 5 maart 1952, gewijzigd bij de wet van 25 juni 1975), komt het erop neer dat aan het Bestuur de mogelijkheid wordt geboden een administratieve geldboete op te leggen die gaat van vierduizend frank tot veertigduizend frank (zelfs vierhonderdduizend frank in geval van samenloop van misdrijven).

.../...

Naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp dat de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten is geworden, had de Raad van State de gelegenheid een stelsel te schetsen waarbij de toepassing van een administratieve geldboete bestaanbaar wordt gemaakt met de algemene beginselen waarop de toepassing van de strafwet stoelt (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1970-1971, nr 939/1).

Aan de Regering wordt de dringende aanbeveling gedaan voor het redigeren van artikel 3 van het ontwerp zich te laten leiden door de in de wet van 30 juni 1971 opgenomen regelen.

2. In de eerste twee leden van het nieuwe artikel 33bis is bepaald dat "de krachtens artikel 16 aangewezen ambtenaren en beambten" het proces-verbaal waarin zij een van de in het eerste lid bedoelde misdrijven vaststellen, bezorgen aan de daartoe door de Koning aangewezen jurist van het Ministerie van Volksgezondheid met het oog op de voorstelling van een administratieve geldboete aan de overtreder.

Van zijn kant bepaalt artikel 23bis, § 2, eerste lid, van de wet van 5 september 1952 : "Onverminderd de bepalingen van artikel 16 waken de met de arbeidsinspectie belaste ambtenaren en beambten voor de uitvoering van het bepaalde in § 1. Artikel 16 is op hen van toepassing".

.../...

Vraag is of uit de verwijzing naar artikel 23bis moet volgen dat ook de met de arbeidsinspectie belaste ambtenaren en beambten bij de uitoefening van de taak die hun in artikel 23bis, § 2, is opgedragen, aan het bepaalde in artikel 33bis zijn onderworpen.

Article 1er.

La phrase liminaire de l'article 1er gagnerait à être rédigée comme suit :

"Article 1er.-

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, est remplacé par la disposition suivante : ...".

Par souci d'uniformité, il convient d'écrire également dans la nouvelle disposition proposée à l'article 1er du projet : " ... et qui sont destinées aux besoins de l'éleveur, ...".

En ce qui concerne la fixation du nombre maximum d'abattages admis annuellement, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi la formalité de la délibération en Conseil des Ministres est imposée dans le cas prévu à l'article 2 du projet, mais pas dans celui visé à l'article 1er. Il y aura lieu d'adapter le texte du projet en fonction de la décision que le Gouvernement prendra à ce sujet.

En outre, ni le texte proposé ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer si les nombres d'abattages à fixer en vertu des articles 1er et 2 du projet pourront être additionnés ou si, en revanche, il sera fixé un maximum global annuel pour les abattages à domicile et dans les abattoirs. Le projet devrait trancher la question.

On peut, par ailleurs, se demander si la phrase "Le Roi peut fixer le nombre maximum d'abattages admis annuellement", que le projet propose d'ajouter à l'article 2 de la loi du 5 septembre 1952, ne serait pas mieux à sa place à l'article 24 de

.../...

cette loi. Dans ce cas, il conviendrait de formuler cette adjonction comme suit : "Le Roi peut fixer le nombre maximum d'abattages qui sont admis annuellement dans l'exploitation de l'éleveur pour ses besoins".

Article 2.

Il vaudrait mieux rédiger la phrase liminaire du texte néerlandais comme suit :

"Artikel 2.-

Artikel 20 van dezelfde wet wordt met de volgende bepaling aangevuld : ...".

Article 3.

1. Le nouvel article 33bis que l'article 3 du projet insère dans la loi du 5 septembre 1952, organise un système d'amendes administratives qui s'inspire manifestement de l'article 19 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, article qui a été inséré dans la loi par voie d'amendement au cours de la discussion au Parlement (Doc., Chambre des Représentants, 1974-1975, n° 563/4).

En cas d'infraction aux dispositions énumérées par le projet, "les fonctionnaires et agents désignés en vertu de l'article 16" dressent un procès-verbal qui est transmis à un juriste du Ministère de la Santé publique. Celui-ci propose au contrevenant une amende administrative. Si le contrevenant paie l'amende, il n'y a pas d'action publique. Dans le cas contraire, le dossier est transmis au parquet.

Le montant de l'amende administrative ne peut être inférieur à cent francs ni supérieur à mille francs; ces montants sont augmentés des décimes additionnels d'usage en matière pénale et, le cas échéant, des frais d'expertise.

En cas de concours d'infractions, les montants des amendes administratives sont cumulés, sans qu'ils puissent toutefois excéder dix mille francs.

Le système proposé par le projet appelle certaines objections de principe.

Tout d'abord, le système touche à l'exercice de l'action publique, qui est, en règle générale, l'affaire du ministère public. Les faits donnant lieu à l'application d'une amende administrative semblent être les mêmes que ceux qui, selon d'autres dispositions du projet, sont passibles, au titre de délit, d'une peine correctionnelle.

Néanmoins, le procès-verbal dressé en l'espèce est d'abord transmis au juriste du Ministère de la Santé publique, qui peut proposer au contrevenant d'éviter l'action publique moyennant paiement d'une somme fixée par lui. Jusqu'à ce stade, le ministère public n'est pas mêlé à l'affaire. Or, aux termes de l'article 138 du Code judiciaire, c'est au ministère public qu'il appartient d'exercer l'action publique.

La deuxième objection vise les modalités selon lesquelles l'amende administrative est infligée. Il n'est pas organisé de droit à la défense, l'amende administrative est infligée par l'Administration et la décision de l'Administration ne doit pas être motivée. Il s'agit là d'autant de garanties qui entourent la procédure pénale et qui, dans le projet, font défaut

pour ce qui est de l'application de l'amende administrative.

La troisième objection concerne le montant de l'amende administrative. Le projet se borne à fixer un montant minimum et maximum. C'est dire, eu égard au montant actuel des décimes additionnels (loi du 5 mars 1952, modifiée par la loi du 25 juin 1975), que l'Administration aura la faculté d'infliger une amende administrative allant de quatre mille francs à quarante mille francs (voire quatre cent mille francs en cas de concours d'infractions).

Lors de l'examen du projet qui est devenu la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'esquisser un système qui concilie l'application d'une amende administrative avec les principes généraux qui servent de fondement à l'application de la loi pénale (Doc., Chambre des Représentants, 1970-1971, n° 939/1).

Il est instamment recommandé au Gouvernement de s'inspirer des règles inscrites dans la loi du 30 juin 1971 pour la rédaction de l'article 3 du présent projet.

2. Les deux premiers alinéas du nouvel article 33bis prévoient que "les fonctionnaires et agents désignés en vertu de l'article 16" transmettent le procès-verbal par lequel ils constatent une des infractions visées à l'alinéa 1er, au juriste du Ministère de la Santé publique désigné à cet effet par le Roi, afin qu'il puisse proposer, au contrevenant, une amende administrative.

.../...

De son côté, l'article 23bis, § 2, alinéa 1er, de la loi du 5 septembre 1952, dispose : "Sans préjudice des prescriptions de l'article 16, les fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail veillent à l'exécution des dispositions prévues au § 1er. L'article 16 leur est applicable".

La référence à l'article 23bis implique-t-elle que les fonctionnaires et agents chargés de l'inspection du travail seront également soumis à la disposition de l'article 33bis dans l'exercice de la mission qui leur est confiée par l'article 23bis, § 2 ?

De kamer was samengesteld uit	La chambre était composée de
de Heren : H. ADRIAENS,	voorzitter,
Messieurs : :	président,
H. COREMANS,	staatsraden,
Gh. TACQ,	conseillers d'Etat,
S. FREDERICQ,	assessoren van de
F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
	assesseurs de la
	section de législation,
Mevrouw : M. BENARD,	griffier.
Madame : :	greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. ADRIAENS.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.