



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.257/3
van 18 november 2022

avis 72.257/3
du 18 novembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van hoofdstuk III
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 avant-projet de loi 'relatif à
la modification du chapitre III
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 29 september 2022 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van hoofdstuk III 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 voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2022.

*

Le 29 septembre 2022, 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 avant-projet de loi ‘relatif à la modification du chapitre III 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’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 8 novembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de regeling van de administratieve boetes in 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’ te vervangen, volgens de memorie van toelichting “om deze administratieve sancties efficiënter en doelmatiger te maken op het vlak van de voedselveiligheid en op het vlak van de naleving van de daaraan gekoppelde reglementering”. Daartoe wordt het bestaande artikel 7 van dat koninklijk besluit vervangen (artikel 2 van het voorontwerp) en worden de artikelen 7/1 tot 7/5 ingevoegd (artikelen 3 tot 7).

Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat een kopie van het proces-verbaal van een inbreuk naar de procureur des Konings wordt gestuurd, die over een termijn van dertig dagen beschikt om te beslissen of er reden is om een strafvervolgung in te stellen (ontworpen artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001; artikel 2 van het voorontwerp). Als de procureur des Konings afziet van het instellen van een strafvervolgung, of zijn beslissing niet tijdig meedeelt, kan een aangeduide ambtenaar van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) een voorstel van administratieve boete aan de overtreder sturen, behoudens in geval van ernstig gevaar voor de volksgezondheid, diergezondheid of plantenbescherming (ontworpen artikel 7/1 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001; artikel 3 van het voorontwerp). Indien niet wordt ingegaan op het voorstel van administratieve boete, of in geval van ernstig gevaar voor de volksgezondheid, diergezondheid of plantenbescherming, beslist de aangeduide ambtenaar, nadat hij de betrokkene de gelegenheid heeft gegeven om zijn verweermiddelen naar voor te brengen, of voor de inbreuk al dan niet een administratieve boete moet worden opgelegd (ontworpen artikel 7/2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001; artikel 4 van het voorontwerp). De bedragen van de administratieve boetes worden vermeerderd met de voor strafrechtelijke boetes geldende opcentiemen (ontworpen artikel 7/3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001; artikel 5 van het voorontwerp).

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 8 van het voorontwerp).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt de aan te nemen wet een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 78 van de Grondwet.

De gemachtigde was het er echter mee eens dat dit niet het geval is, en dat in deze bepaling moet worden verwezen naar artikel 74 van de Grondwet.

Artikel 2

4.1.1. Luidens het ontworpen artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kunnen de inbreuken op de bepalingen van één van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ of van hun uitvoeringsbesluiten, op de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 of van de uitvoeringsbesluiten ervan, hetzij van verordeningen of beschikkingen van de Europese Unie, voor zover de overtreden bepaling(en) onder het toezicht van het Agentschap vallen, aanleiding geven tot een strafvervolgning of tot een administratieve boete.

In zoverre wordt bepaald dat de voormelde inbreuken *aanleiding geven tot een strafvervolgning*, houdt die bepaling zelf geen strafbaarstelling in. De strafbaarstelling op grond waarvan de strafvervolgning gebeurt, vloeit voort uit, enerzijds, de strafbepalingen van de wetten bepaald in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 en, anderzijds, artikel 9, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

Uit de ontworpen regeling vloeit evenwel voort dat wanneer een inbreuk strafbaar is op grond van een van de voormelde strafbepalingen, er eveneens een administratieve boete kan worden opgelegd waarvan het bedrag niet lager mag zijn dan de helft van het minimum, noch hoger dan het maximum van de voor de inbreuk vastgestelde strafrechtelijke boete (ontworpen artikel 7/2, § 2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001).

4.1.2. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds herhaalde malen geoordeeld dat administratieve boetes zoals die waarin de ontworpen regeling voorziet, geen straffen zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet,² zodat het in die bepalingen vervatte strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet van toepassing is.

Het voorgaande neemt niet weg dat de administratieve boetes waarin de ontworpen regeling voorziet wegens het overheersende repressieve karakter ervan, een straf zijn in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de omschrijving van de boete moet voldoen aan het beginsel van de voorzienbaarheid van de straf.

² Zie GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5; GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5.

In arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof dienaangaande het volgende overwogen:

“B.18.1. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan de voormelde regel van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen een onlosmakelijk geheel.

B.18.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgesteld en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.”

4.1.3. In het licht hiervan moet, in zoverre uit de ontworpen regeling voortvloeit dat inbreuken op de bepalingen van verordeningen of beschikkingen van de Europese Unie aanleiding kunnen geven tot een administratieve boete, in herinnering worden gebracht hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt omtrent artikel 9, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, naar luid waarvan de strafbepalingen van de wetten bepaald in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000 van toepassing zijn op de inbreuken op de verordeningen van de Europese Unie die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren binnen het toepassingsgebied van de wet van 4 februari 2000:

“De voormelde verordeningsbepaling vereist, mede in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, dat op een voldoende precieze manier wordt verwezen

naar de relevante bepalingen van verordening (EU) 2019/4. Een algemene verwijzing, zelfs zoals in artikel 9, §§ 2 en 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’, volstaat dienaangaande niet, nog afgezien van de vaststelling dat die laatste bepalingen enkel gelden voor de controles die door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen worden uitgevoerd.”³

Ofschoon, zoals vermeld, het in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet vervatte strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet van toepassing is op administratieve boetes, lijkt een algemene verwijzing zoals vervat in artikel 9, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, op gespannen voet te staan met het vereiste van voorzienbaarheid van de straf dat artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens inhoudt. Bijgevolg zou in de ontworpen regeling moeten worden verwezen naar de bepalingen van de verordeningen waarvan de niet-naleving aanleiding geeft tot de administratieve boetes waarin die regeling voorziet.

4.1.4. Voorts schrijve men duidelijkheidshalve in het ontworpen artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 “De inbreuken op de *strafbepalingen* van één van de wetten bedoeld in artikel 5 van de wet van 4 februari 2000” en “de *strafbepalingen* van huidig besluit”. Het is immers slechts in de mate dat een strafbepaling in een van de bedoelde wetten of in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 in een strafsanctie voorziet, dat overeenkomstig artikel 7, § 1, een inbreuk aanleiding kan geven tot een strafvervolgung of een administratieve boete.

4.2. De Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 7, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 komen niet geheel overeen. In de Nederlandse tekst wordt immers gewag gemaakt van bepaling(en) die “onder het toezicht van het Agentschap vallen”, terwijl de Franse tekst het heeft over “une ou plusieurs dispositions dont le contrôle relève des compétences de l’Agence”. Deze bepalingen zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd.

4.3. Luidens het ontworpen artikel 7, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 beschikt de procureur des Konings over een termijn van dertig dagen vanaf de datum van verzending van de kopie van het proces-verbaal om zijn beslissing tot vervolging of seponeren aan de aangeduide ambtenaar mee te delen.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“In het kader van de huidige procedure inzake administratieve boetes die binnen het FAVV wordt toegepast (i.e. procedure van administratieve transactie) beschikt het parket reeds over een termijn van dertig dagen vanaf ontvangst van een kopie van het proces-verbaal om te beslissen of het een dossier al dan niet naar zich toe wenst te trekken met het oog op strafrechtelijke vervolging. Deze termijn werd destijds met de parketten overeengekomen en werd vastgelegd in de vertrouwelijke omzendbrief nr. COL. 15/2003 van 1 december 2003 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep.

Hieronder vindt u een uittreksel van de tekst van deze omzendbrief terzake:

³ Adv.RvS 70.488/3 van 11 januari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 juli 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw, veiligheid van de voedselketen, volksgezondheid en leefmilieu’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2634/001, 158 (opmerking 3).

‘en uiterlijk binnen de dertig dagen na ontvangst van de kopie van het proces-verbaal’

De termijn van dertig dagen voorzien voor het parket, die dus bijna 20 jaar in de praktijk wordt gehanteerd, werd nu, in het kader van dit wetsontwerp geformaliseerd in de tekst van de wet.”

In zoverre het volgens de gemachtigde de bedoeling is om de bestaande praktijk in het koninklijk besluit van 22 februari 2001 in te schrijven, moet evenwel worden vastgesteld dat uit haar antwoord blijkt dat de termijn van dertig dagen waarover het parket beschikt volgens die praktijk aanvangt vanaf de *ontvangst* van de kopie van het proces-verbaal. Uit de ontworpen regeling vloeit daarentegen voort dat de termijn aanvangt vanaf de *verzending* van het proces-verbaal door de aangeduide ambtenaar. Om in overeenstemming te zijn met de bestaande praktijk zou in het ontworpen artikel 7, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 dan ook moeten worden bepaald dat de procureur des konings over een termijn van dertig dagen beschikt vanaf de datum van ontvangst van de kopie van het proces-verbaal om zijn beslissing mee te delen aan de aangeduide ambtenaar.

Artikel 3

5.1. Luidens het ontworpen artikel 7/1, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kan de aangeduide ambtenaar *een administratieve boete* aan de overtreder voorstellen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De bedoeling is inderdaad dat er in eerste instantie, nadat het parket de kans heeft gekregen om een proces-verbaal eventueel naar zich toe te trekken met het oog op een strafrechtelijke vervolging, aan de overtreder een voorstel van administratieve boete wordt gedaan zoals thans het geval is in het huidige systeem voorzien 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 bepalingen, bekrachtigd bij wet van 19 juli 2001 (i.e. een administratieve minnelijke schikking). Dit geldt voor alle processen-verbaal, behalve voor de gevallen voorzien in artikel 7/1, § 4 van het ontwerp. De overtreder staat vrij om al dan niet op dit voorstel in te gaan. Indien de overtreder er voor kiest om het voorstel te aanvaarden, vervalt de strafvordering. Indien de betrokkene dit voorstel niet aanvaardt en dus niet betaalt binnen de voorziene termijn, zal er een administratieve boete worden opgelegd. Deze beslissing dient te worden aanzien als een administratieve rechtshandeling en deze beslissing zal dan ook dienen te voldoen aan o.a. de regels voorzien in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat in dit stadium van de procedure nog geen gewag kan worden gemaakt van een administratieve boete, maar dat veeleer een administratieve minnelijke schikking wordt voorgesteld (vergelijkbaar met een voorstel tot betaling van een geldsom waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de strafvordering doet vervallen). Gelet hierop lijkt het raadzaam om in het ontworpen artikel 7/1, § 1, te schrijven dat de aangeduide ambtenaar een administratieve minnelijke schikking voorstelt. De paragrafen 2 tot 4 van het ontworpen artikel zouden dan hieraan moeten worden aangepast.

5.2. Luidens het ontworpen artikel 7/1, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 doet de versturing van het voorstel van administratieve boete⁴ de publieke vordering (lees: de strafvordering) uitdoven, terwijl de betaling van dit voorstel een einde maakt aan de procedure inzake het opleggen van een administratieve boete.

Gevraagd of het effectief de bedoeling is dat de versturing van het voorstel van administratieve boete, en niet de betaling, de strafvordering doet vervallen, antwoordde de gemachtigde:

“De versturing van het voorstel van administratieve boete is voldoende om de strafvordering te doen vervallen, daar de versturing van het voorstel het verdere administratieve proces in gang zet en de verdere rol van het parket uitgespeeld is. Bij niet-betaling is er een verdere afhandeling op administratief vlak verzekerd. Dit in tegenstelling tot de huidige procedure inzake administratieve boetes die van toepassing is binnen het FAVV, waar dit niet het geval is en dat enkel de betaling van de administratieve boete de publieke vordering kan doen uitdoven.”

De gemachtigde lijkt ervan uit te gaan dat bij de niet-betaling van het voorstel van administratie boete steeds een administratieve boete zal worden opgelegd met toepassing van het ontworpen artikel 7/2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. Vermits luidens paragraaf 1 van dat artikel de aangeduide ambtenaar beslist *of al dan niet* voor de inbreuk een administratieve boete moet worden opgelegd, valt het niet uit te sluiten dat hij, indien het voorstel van administratieve boete niet wordt betaald, beslist om geen administratieve boete op te leggen.

Gelet hierop lijkt het raadzaam ook ten aanzien van de strafvordering te bepalen dat ze vervalt na de betaling van het voorstel van administratieve boete.

Artikel 4

6.1. Het ontworpen artikel 7/2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bepaalt dat de betrokkene de gelegenheid moet worden gegeven om zijn verweermiddelen naar voor te brengen.

Gevraagd of ook niet in een inzagerecht moet worden voorzien, verklaarde de gemachtigde:

“Gelet op het feit dat we in deze fase van de procedure te maken hebben met een administratieve beslissing, zijn de beginselen van behoorlijk bestuur er automatisch op van toepassing. Het recht om het dossier in te kijken valt onder die noemer. Het feit dat een overtreder toegang heeft tot zijn/haar dossier en onder welke modaliteiten deze mogelijkheid bestaat, zal worden bepaald in een koninklijk besluit inzake de procedureregels genomen op grond van artikel 7/4, eerste lid van het huidige ontwerp.”

6.2. Het ontworpen artikel 7/2, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 bepaalt dat de beslissing van de ambtenaar met redenen omkleed is.

⁴ Maar zie wat die formulering betreft, hier en verderop in het advies, opmerking 5.1.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat die beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

6.3. In de Nederlandse tekst van artikel 7/2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 schrijve men dat de bedragen van de administratieve boetes worden samengeteld of gecumuleerd, ter vertaling van de woorden “sont cumulés” in de Franse tekst van die bepaling.

6.4. In het ontworpen artikel 7/2, § 6, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt bepaald dat “de bepalingen van deel vier van Boek II en Boek III” van het Gerechtelijk Wetboek (lees: deel IV, boeken II en III van het Gerechtelijk Wetboek) van toepassing zijn op het beroep bij de rechtbank van eerste aanleg.

De gemachtigde was het ermee eens dat deze bepaling kan worden weggelaten, aangezien het Gerechtelijk Wetboek, behoudens uitdrukkelijke afwijking, sowieso van toepassing is:

“Het ontworpen artikel 7/2, § 6, derde lid kan o.i. worden weggelaten, daar de regels van Deel vier, Boeken II en III van het Gerechtelijk Wetboek en bij uitbreiding de regels van het Gerechtelijk Wetboek in zijn geheel hoe dan ook op de burgerlijke rechtspleging van toepassing zijn op grond van de eigen werkingssfeer zoals omschreven in artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek. Dit is zo voor zover de tekst van dit ontwerp er niet van afwijkt. Dit is met name het geval wat betreft het feit dat in het kader van dit ontwerp, de burgerlijke rechter in eerste en laatste aanleg oordeelt, mogelijkheid die wordt voorzien in artikel 616 Ger. W.”

6.5. Luidens het ontworpen artikel 7/2, § 7, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 zijn op het dwangbevel dat de aangeduide ambtenaar uitvaardigt, de bepalingen van het vijfde deel (lees: deel V) van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing.

Gevraagd welke bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“De tekst van dit lid is inderdaad misschien nog niet voldoende duidelijk en wij stellen dan ook voor om de tekst van artikel 7/2, § 7, derde lid als volgt aan te passen:

‘Op de uitvoering van het dwangbevel zijn de bepalingen van deel V, titel III, hoofdstukken 1 en 2 van het Gerechtelijk wetboek van toepassing.’”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 6

7. In het ontworpen artikel 7/4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 wordt de Koning gemachtigd om de procedurevoorschriften vast te stellen die inzake administratieve boetes van toepassing zijn.

Vermits ook in een regeling zal moeten worden voorzien voor de betaling van het voorstel van administratieve boete en van de administratieve boete, lijkt het raadzaam de Koning eveneens te machtigen om de nadere regels inzake de betaling van het voorstel van administratieve boete en van de administratieve boete te bepalen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de remplacer le régime des amendes administratives inscrit dans 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 vue, selon l'exposé des motifs, de « rendre ces sanctions administratives plus efficaces et efficientes dans le domaine de la sécurité alimentaire et du respect de la réglementation qui s'y rattache ». À cet effet, l'article 7 actuel de cet arrêté royal est remplacé (article 2 de l'avant-projet) et les articles 7/1 à 7/5 sont insérés (articles 3 à 7).

Il résulte du dispositif en projet qu'une copie du procès-verbal de l'infraction est envoyée au procureur du Roi, qui dispose d'un délai de trente jours pour décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites pénales (article 7, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ; article 2 de l'avant-projet). Dans le cas où le procureur du Roi renonce à intenter des poursuites pénales ou omet de notifier sa décision en temps utile, l'agent désigné de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence) peut envoyer une proposition d'amende administrative au contrevenant, excepté en cas de danger grave pour la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes (article 7/1, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ; article 3 de l'avant-projet). S'il n'est pas donné suite à la proposition d'amende administrative, ou en cas de danger grave pour la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes, l'agent désigné décide, après avoir mis le contrevenant en mesure de présenter ses moyens, de fixer ou non une amende administrative pour l'infraction (article 7/2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ; article 4 de l'avant-projet). Les montants des amendes administratives sont majorés des décimes additionnels applicables aux amendes pénales (article 7/3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ; article 5 de l'avant-projet).

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 8 de l'avant-projet).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. Selon l'article 1^{er} de l'avant-projet, la loi dont l'adoption est envisagée règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Toutefois, la déléguée a convenu que tel n'est pas le cas, et que cette disposition doit viser l'article 74 de la Constitution.

Article 2

4.1.1. Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, les infractions, soit aux dispositions d'une des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' ou à leurs arrêtés d'exécution, soit aux dispositions de l'arrêté royal du 22 février 2001 ou prises en exécution de celui-ci, soit aux règlements et décisions de l'Union européenne et pour autant qu'il s'agisse d'une infraction à une ou plusieurs dispositions dont le contrôle relève des compétences de l'Agence, donnent lieu à des poursuites pénales ou à une amende administrative.

En ce qu'elle prévoit que les infractions précitées *donnent lieu à des poursuites pénales*, cette disposition n'est en soi pas constitutive d'une incrimination. L'incrimination donnant lieu aux poursuites pénales résulte, d'une part, des dispositions pénales des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 et, d'autre part, de l'article 9, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001.

Toutefois, il découle du dispositif en projet que lorsqu'une infraction est punissable en vertu d'une des dispositions pénales précitées, une amende administrative peut en outre être infligée dont le montant ne peut être inférieur à la moitié du minimum de l'amende pénale prévue pour l'infraction, ni supérieur au maximum (article 7/2, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001).

4.1.2. La Cour constitutionnelle a déjà considéré à plusieurs reprises que les amendes administratives telles que les prévoit le dispositif en projet ne constituent pas des peines au sens des articles 12 et 14 la Constitution ², de sorte que le principe de légalité en matière pénale inscrit dans ces dispositions ne s'applique pas.

Il n'en demeure pas moins que les amendes administratives prévues par le dispositif en projet constituent, en raison de leur caractère répressif prédominant, une peine au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la définition de l'amende doit satisfaire au principe de prévisibilité de la peine.

² Voir C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.17.2 ; C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.13 ; C.C., 22 octobre 2015, n° 147/2015, B.5 ; C.C., 15 septembre 2022, n° 103/2022, B.33.5.

Dans son arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, la Cour constitutionnelle a considéré à ce propos :

« B.18.1. En ce qu'ils exigent que tout délit soit prévu par la loi, l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à la règle précitée de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment un ensemble indissociable.

B.18.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, de connaître la peine encourue. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale ».

4.1.3. Au regard de ces considérations, dans la mesure où il résulte du dispositif en projet que les infractions aux dispositions de règlements ou décisions de l'Union européenne peuvent donner lieu à une amende administrative, il convient de rappeler ce que le Conseil d'État, section de législation, a observé concernant l'article 9, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001, aux termes duquel les dispositions pénales des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 sont applicables aux infractions aux règlements de l'Union Européenne qui sont en vigueur dans le Royaume et qui ont trait à des matières entrant dans les compétences de l'Agence en application de la loi du 4 février 2000 :

« La disposition réglementaire précitée exige, notamment au regard du principe de légalité en matière pénale, qu'il soit fait référence d'une manière suffisamment précise aux dispositions pertinentes du règlement (UE) 2019/4. Une référence générale, même comme

dans l'article 9, §§ 2 et 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', ne suffit pas à cet égard, et ce indépendamment encore de la constatation que ces dernières dispositions ne s'appliquent qu'aux contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire »³.

Quoique, ainsi qu'il est indiqué, le principe de légalité en matière pénale inscrit dans les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'applique pas aux amendes administratives, une référence générale telle qu'elle est contenue à l'article 9, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 semble contraire à l'exigence de prévisibilité de la peine qu'emporte l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Aussi le dispositif en projet devrait-il viser les dispositions des règlements dont le non-respect donne lieu aux amendes administratives qu'il prévoit.

4.1.4. Par ailleurs, dans un souci de clarté, on écrira à l'article 7, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 « Les infractions aux *dispositions pénales* d'une des lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 » et « aux *dispositions pénales* du présent arrêté ». En effet, ce n'est que dans la mesure où une disposition pénale d'une des lois visées ou de l'arrêté royal du 22 février 2001 prévoit une sanction pénale qu'une infraction peut donner lieu, conformément à l'article 7, § 1^{er}, à des poursuites pénales ou à une amende administrative.

4.2. Les textes français et néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 ne coïncident pas en tous points. En effet, le texte français mentionne « une ou plusieurs dispositions *dont le contrôle* relève des compétences de l'Agence » tandis que le texte néerlandais fait état de disposition(s) qui « onder het toezicht van het Agentschap vallen ». Il conviendrait de mieux harmoniser ces dispositions.

4.3. Aux termes de l'article 7, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, le procureur du Roi dispose d'un délai de 30 jours à compter du jour de l'envoi de la copie du procès-verbal pour notifier à l'agent désigné sa décision de poursuivre ou de classer sans suite.

À ce sujet, la déléguée a précisé ce qui suit :

« In het kader van de huidige procedure inzake administratieve boetes die binnen het FAVV wordt toegepast (i.e. procedure van administratieve transactie) beschikt het parket reeds over een termijn van dertig dagen vanaf ontvangst van een kopie van het proces-verbaal om te beslissen of het een dossier al dan niet naar zich toe wenst te trekken met het oog op strafrechtelijke vervolging. Deze termijn werd destijds met de parketten overeengekomen en werd vastgelegd in de vertrouwelijke omzendbrief nr. COL. 15/2003 van 1 december 2003 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep.

Hieronder vindt u een uittreksel van de tekst van deze omzendbrief terzake:

'en uiterlijk binnen de dertig dagen na ontvangst van de kopie van het proces-verbaal'

³ Avis C.E. 70.488/3 du 11 janvier 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 12 juillet 2022 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture, de sécurité de la chaîne alimentaire, de santé publique et d'environnement', Doc. parl., Chambre, 2021-22, n° 55-2634/001, p. 158 (observation 3).

De termijn van dertig dagen voorzien voor het parket, die dus bijna 20 jaar in de praktijk wordt gehanteerd, werd nu, in het kader van dit wetsontwerp geformaliseerd in de tekst van de wet ».

Toutefois, dans la mesure où l'intention est, selon la déléguée, d'inscrire la pratique existante dans l'arrêté royal du 22 février 2001, force est de constater qu'il ressort de sa réponse que le délai de trente jours dont dispose le parquet prend cours, selon cette pratique, à compter de la *réception* de la copie du procès-verbal. En revanche, il résulte du dispositif en projet que le délai commence à courir à partir de l'*envoi* du procès-verbal par l'agent désigné. Afin de se conformer à la pratique existante, l'article 7, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 devrait donc préciser que le procureur du Roi dispose d'un délai de trente jours à partir de la date de réception de la copie du procès-verbal pour communiquer sa décision à l'agent désigné.

Article 3

5.1. Aux termes de l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, l'agent désigné peut proposer *une amende administrative* au contrevenant.

Invitée à fournir des explications à cet égard, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« De bedoeling is inderdaad dat er in eerste instantie, nadat het parket de kans heeft gekregen om een proces-verbaal eventueel naar zich toe te trekken met het oog op een strafrechtelijke vervolging, aan de overtreder een voorstel van administratieve boete wordt gedaan zoals thans het geval is in het huidige systeem voorzien 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 bepalingen, bekrachtigd bij wet van 19 juli 2001 (i.e. een administratieve minnelijke schikking). Dit geldt voor alle processen-verbaal, behalve voor de gevallen voorzien in artikel 7/1, § 4 van het ontwerp. De overtreder staat vrij om al dan niet op dit voorstel in te gaan. Indien de overtreder er voor kiest om het voorstel te aanvaarden, vervalt de strafvordering. Indien de betrokkene dit voorstel niet aanvaardt en dus niet betaalt binnen de voorziene termijn, zal er een administratieve boete worden opgelegd. Deze beslissing dient te worden aanzien als een administratieve rechtshandeling en deze beslissing zal dan ook dienen te voldoen aan o.a. de regels voorzien in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen ».

Il peut se déduire de la réponse de la déléguée qu'à ce stade de la procédure il n'est pas encore question d'une amende administrative mais que c'est plutôt une transaction administrative qui est proposée (comparable à une proposition de paiement d'une somme dont le versement volontaire par le contrevenant éteint l'action publique). En conséquence, il paraît indiqué d'écrire à l'article 7/1, § 1^{er}, en projet, que l'agent désigné propose une transaction administrative. Dans ce cas, les paragraphes 2 à 4 de l'article en projet devraient être adaptés en conséquence.

5.2. Aux termes de l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, l'envoi de la proposition d'amende administrative ⁴ éteint l'action publique tandis

⁴ Mais en ce qui concerne cette formulation, voir, ici même et dans la suite de l'avis, l'observation 5.1.

que le paiement de la proposition met fin à la procédure en ce qui concerne l'imposition d'une amende administrative.

Interrogée sur le fait de savoir si l'intention est effectivement que ce soit l'envoi de la proposition d'amende administrative qui éteigne l'action publique, et non son paiement, la déléguée a répondu :

« De versturing van het voorstel van administratieve boete is voldoende om de strafvordering te doen vervallen, daar de versturing van het voorstel het verdere administratieve proces in gang zet en de verdere rol van het parket uitgespeeld is. Bij niet-betaling is er een verdere afhandeling op administratief vlak verzekerd. Dit in tegenstelling tot de huidige procedure inzake administratieve boetes die van toepassing is binnen het FAVV, waar dit niet het geval is en dat enkel de betaling van de administratieve boete de publieke vordering kan doen uitdoven ».

La déléguée semble considérer qu'en cas de non-paiement de la proposition d'amende administrative, une amende administrative sera dans tous les cas infligée en application de l'article 7/2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001. Puisqu'aux termes du paragraphe 1^{er} de cet article, l'agent désigné décide d'infliger *ou non* une amende administrative pour l'infraction, il n'est pas exclu qu'il décide de ne pas infliger une telle amende en cas de non-paiement de la proposition d'amende administrative.

En conséquence, il paraît judicieux de prévoir également à l'égard de l'action publique qu'elle s'éteint après le paiement de la proposition d'amende administrative.

Article 4

6.1. L'article 7/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 dispose que le contrevenant doit être mis en mesure de présenter ses moyens de défense.

À la question de savoir s'il ne faut pas également prévoir un droit de regard, la déléguée a répondu :

« Gelet op het feit dat we in deze fase van de procedure te maken hebben met een administratieve beslissing, zijn de beginselen van behoorlijk bestuur er automatisch op van toepassing. Het recht om het dossier in te kijken valt onder die noemer. Het feit dat een overtreder toegang heeft tot zijn/haar dossier en onder welke modaliteiten deze mogelijkheid bestaat, zal worden bepaald in een koninklijk besluit inzake de procedureregels genomen op grond van artikel 7/4, eerste lid van het huidige ontwerp ».

6.2. L'article 7/2, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 énonce que la décision de l'agent est motivée.

L'imposition d'une telle obligation de motivation est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que ces décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que pareilles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite. À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation

plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, la disposition en projet doit être omise.

6.3. Dans le texte néerlandais de l'article 7/2, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, on écrira que les montants des amendes administratives sont « *samengeteld* » ou « *gecumuleerd* », pour traduire les mots « sont cumulés » du texte français de cette disposition.

6.4. L'article 7/2, § 6, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 précise que « les dispositions de la quatrième Partie, Livre II et Livre III » du Code judiciaire (lire : quatrième partie, livres II et III du Code judiciaire) s'appliquent au recours devant le tribunal de première instance.

La déléguée a convenu que cette disposition peut être omise, dès lors que le Code judiciaire s'applique de toute façon sous réserve de dérogation expresse :

« Het ontworpen artikel 7/2, § 6, derde lid kan o.i. worden weggelaten, daar de regels van Deel vier, Boeken II en III van het Gerechtelijk Wetboek en bij uitbreiding de regels van het Gerechtelijk Wetboek in zijn geheel hoe dan ook op de burgerlijke rechtspleging van toepassing zijn op grond van de eigen werkingssfeer zoals omschreven in artikel 1 van het Gerechtelijk Wetboek. Dit is zo voor zover de tekst van dit ontwerp er niet van afwijkt. Dit is met name het geval wat betreft het feit dat in het kader van dit ontwerp, de burgerlijke rechter in eerste en laatste aanleg oordeelt, mogelijkheid die wordt voorzien in artikel 616 Ger. W. »

6.5. Aux termes de l'article 7/2, § 7, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001, la contrainte décernée par l'agent désigné est régie par les dispositions contenues dans la cinquième partie du Code judiciaire.

À la question de savoir quelles dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire sont visées, la déléguée a répondu :

« De tekst van dit lid is inderdaad misschien nog niet voldoende duidelijk en wij stellen dan ook voor om de tekst van artikel 7/2, § 7, derde lid als volgt aan te passen:

‘Op de uitvoering van het dwangbevel zijn de bepalingen van deel V, titel III, hoofdstukken 1 en 2 van het Gerechtelijk wetboek van toepassing’ ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 6

7. L'article 7/4, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 2001 habilite le Roi à déterminer les règles de procédure applicables en matière d'amendes administratives.

Puisqu'il faudra également prévoir des règles régissant le paiement de la proposition d'amende administrative et de l'amende administrative, il paraît opportun d'également habiliter le

Roi à déterminer les modalités de paiement de la proposition d'amende administrative et de l'amende administrative.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE