KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4e december 1969 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende inrichting van de keuring te verrichten door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten op voeder- en suikerbietzaad", heeft de 19e december 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D' ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 4 décembre 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organisant le contrôle à exercer par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles sur les semences de betteraves fourragères et sucrières", a donné le 19 décembre 1979 l'avis suivant :

Met de bedoeling overeenkomstig artikel 189, derde lid, van het E.E.G.-Verdrag, aan de richtlijn naar dewelke in zijn aanhef wordt verwezen, ten aanzien van het te bereiken resultaat gevolg te geven, strekt het ontwerpbesluit ertoe een keuring op voeder- en suikerbietzaad in te richten, welke door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten wordt verricht.

Rechtsgrond van de ontworpen regeling is artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, welke de Regering machtigt binnen de perken van de bevoegdheidsregel, die het aangeeft, de grondstoffen omschreven in artikel 1, § 1, 1°, van dezelfde wet, aan de facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras, de kwaliteit en de goede gezondheidstoestand te onderwerpen en de vergoedingen vast te stellen welke hiervoor vanwege de fabrikanten, voortbrengers, kwekers, bereiders en telers kunnen worden gevraagd.

De verwijzing naar artikel 29 van de Grondwet, in het eerste lid van de aanhef, is dus overbodig en zelfs misleidend en moet derhalve worden weggelaten.

Naar luid van artikel 3, tweede lid, worden de kwekers van deze rassen, en desgevallend hun rechtverkrijgenden, bij de Dienst in een register ingeschreven en kunnen specifieke inschrijvingsnormen door de Minister van Landbouw worden vastgesteld.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar worden onder rechtverkrijgenden verstaan zowel de erfopvolgers van de kweker als ieder ander derde aan wie de kweker zijn kwekersrechten afstaat. Gezien dergelijke rechtverkrijgenden op die wijze de hoedanigheid van kweker verkrijgen, is het overbodig hen afzonderlijk in de tekst te vermelden.

Volgens de verklaringen van dezelfde gemachtigde ambtenaar zijn onder deze specifieke inschrijvingsnormen voorwaarden van erkenning bedoeld, zodat in feite de kwekers niet alleen ingeschreven doch bovendien erkend moeten worden. Gezien dit niet voldoende blijkt uit de tekst van het ontwerp, verdient het aanbeveling deze bepaling als volgt te stellen :

"Met het oog op de keuring moeten de kwekers van deze rassen voorafgaand erkend zijn en ingeschreven in een speciaal daartoe bestemd register dat door de Dienst wordt bijgehouden.

De voorwaarden van erkenning worden door Onze Minister van Landbouw vastgesteld".

In artikel 4, vijfde lid, vervange men "klacht" door "bezwaar".

Overeenkomstig artikel 5 moet zaaizaad om in de categorieën die het opsomt te kunnen worden gerangschikt, onder meer voldoen aan de door de Dienst vastgestelde voorwaarden. Gezien in beginsel de reglementaire macht bij de Koning berust en alleen de vaststelling van bijkomende regelen aan de Minister kan worden overgedragen, past het niet de Dienst met het bepalen van dergelijke voorwaarden te belasten. Derhalve wordt voorgesteld deze taak telkens aan de Minister toe te vertrouwen.

..../...

Dezelfde opmerking geldt in verband met :

- de voorwaarden waaraan de ingeschreven percelen moeten voldoen (artikel 8);
- de vaststelling van het aantal bezoeken van de percelen voor de keuring te velde al naar gelang van de categorie van het te keuren bietzaad (artikel 9);
- de vaststelling van de criteria op grond waarvan de keuring tijdens de bezoeken van de percelen (artikel 9) en bij het triëren en het eventueel fatsoeneren (artikel 11, tweede lid) geschiedt;
- de vaststelling van de documenten, de etiketten en de loodjes waarmede het voor het triëren voorlopig aangenomen bruto-zaaizaad wordt voorzien om de identiteit van de partijen te vrijwaren en de regelen overeenkomstig dewelke van elke partij een monster wordt genomen (artikel 11, tweede lid);
- het bepalen van het model van de keuringsdocumenten waarmede de verpakkingen met het definitief goedgekeurde bietzaad worden voorzien en de gegevens die op die documenten voorkomen (artikel 15);
- de beoordeling van een keuring in het land van herkomst (artikel 16, eerste lid, b).

In artikel 6 schrijve men onder b) "door een handelaar-bereider die door de Dienst daartoe werd erkend op grond van ...".

Uit de algemene gelding van artikel 7 blijkt - het weze dan onrechtstreeks - dat de inschrijving welke voor elk perceel, bestemd om gekeurd bietzaad voort te brengen, moet worden genomen, slechts kan geschieden tegen betaling van een inschrijvingsgeld. Indien krachtens artikel 2, § 1, 6°, de Koning gemachtigd is de vergoedingen vast te stellen welke voor de keuring vanwege voortbrengers, kwekers, bereiders en telers kunnen worden gevraagd, moet deze verplichting

.../...

uitdrukkelijk worden opgelegd en moet het bedrag daarvan door de Koning zijn bepaald vooraleer onderhavig ontwerp-besluit uitwerking kan hebben.

Naar luid van artikel 8 moeten de ingeschreven percelen voldoen aan door de Dienst vastgestelde voorwaarden die onder meer betrekking hebben op de oppervlakte.

Men ziet niet in dat er een noodzakelijk verband tussen de bebouwde oppervlakte en de kwaliteit van de produkten bestaat, zodat de vraag rijst of de wet van 11 juli 1969, waarop het ontwerp-besluit steunt de Koning machtigt om aan een kweker of een handelaar-bereider de keuring, die een voor de afzet van zijn produktie noodzakelijke voorwaarde is, in verband met een perceel met geringe afmetingen te ontzeggen en hem dusdoende te verplichten de gewone verkoop van de op dat perceel gekweekte zaaizaden stop te zetten.

Naar luid van artikel 11, eerste zin, geschiedt de keuring van het bietzaad bij het triëren slechts in het bedrijf van een erkend handelaar-bereider en voor rekening van de persoon die het perceel heeft ingeschreven.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar geschiedt die keuring op verzoek en voor rekening van de persoon die het perceel overeenkomstig artikel 6 heeft ingeschreven, dit is, naargelang het geval, de kweker of de erkende handelaar-bereider. Om reden van duidelijkheid verdient het aanbeveling eerder aangehaalde zin aldus aan te vullen.

Naar luid van hetzelfde artikel kan de keuring ook geschieden bij een ander erkend handelaar-bereider aan wie bedoelde persoon, mits toestemming van de Dienst, het bruto-zaaizaad heeft afgestaan. Zoals deze zin is gesteld, wekt hij de indruk dat de toestemming van de Dienst vereist is voor het afstaan van het bruto-zaaizaad.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is dit niet het geval, doch kan de persoon die het perceel heeft ingeschreven en welke verondersteld is de eigenaar van het bruto-zaaizaad te zijn, zijn rechten aan een ander erkend handelaar-bereider afstaan. In dat geval kan de keuring - met toestemming van de Dienst - bij die handelaar-bereider geschieden.

Rekening houdend met deze toelichting verdient het aanbeveling artikel 11 te stellen als volgt :

"Artikel 11.-

De keuring van het bietzaad bij het triëren geschiedt slechts in het bedrijf van een erkend handelaar-bereider op verzoek en voor rekening van de persoon die overeenkomstig artikel 6 het perceel heeft ingeschreven.

Wanneer de inschrijving door een handelaar-bereider werd genomen, geschiedt de keuring in zijn trieerinrichting.

Wanneer hij het bruto-zaaizaad aan ëen andere erkende handelaar-bereider heeft afgestaan, kan de keuring, met toestemming van de Dienst, ook in diens trieerinrichting geschieden".

Artikel 16 strekt ertoe een keuring bij de invoer in te richten. Uit bepalingen welke in dit ontwerp-besluit niet zijn te vinden doch voorkomen in de reglementering van dehandel in zaaigranen, is deze keuring inderdaad nodig opdat het zaaizaad tot de invoer worde toegelaten. Gezien alleen zaaizaad behorend tot een ras dat voorkomt op de rassenlijst, vastgesteld door de Minister van Landbouw, tot de invoer is toegelaten, wordt vanzelfsprekend ook de keuring alleen voor dat zaaizaad opengesteld.

.../...

Overeenkomstig de richtlijn van de Raad van de E.E.G. mag zaaizaad dat gedekt is door documenten die beantwoorden aan de ter zake door eerdervermelde richtlijn uitgevaardigde voorschriften, bij de invoer niet aan keuring worden onderworpen. Daarom wordt bij artikel 16, tweede lid, 1, dit zaaizaad van eerdervermelde keuring uitdrukkelijk vrijgesteld. De bedoeling van het ontwerp is ook het zaaizaad dat in het land van herkomst aan een keuring onderworpen is geweest die voldoende moet worden geacht, dezelfde vrijstelling te doen genieten, evenals het zaaizaad behorend tot vroegere generaties dan basiszaad en dat uitdrukkelijk, onder de verantwoordelijkheid van de kweker, verzonden wordt met het oog op het voortbrengen van basiszaad in België.

Deze bedoelingen van de Regering zullen duidelijker blijken uit de hiernavoorgestelde redactie, die bovendien rekening houdt met een andere hierbovenvermelde opmerking betreffende artikel 16, eerste lid, b :

"Artikel 16.-

Aan de keuring bij de invoer die door de Dienst wordt uitgevoerd mag enkel onderworpen worden het zaaizaad dat behoort tot een ras dat voorkomt op de in artikel 3 van dit besluit bedoelde lijst.

Tijdens de keuring worden er monsters genomen en de verpakkingen met het goedgekeurde zaaizaad worden gelood.

Worden als goedgekeurd beschouwd :

.../...

1° zaaizaad dat gedekt is door stukken die beantwoorden aan ter zake door de Europese Economische Gemeenschap uitgevaardigde voorschriften;

2° zaaizaad dat in het land van herkomst aan een keuring onderworpen geweest is die door de Minister van Landbouw voldoende wordt geacht;

3° zaaizaad behorend tot vroegere generaties dan basiszaad en dat uitdrukkelijk, onder de verantwoordelijkheid van de kweker, verzonden wordt met het oog op het voortbrengen van basiszaad in België".

In artikel 18, eerste lid, schrijve men :
"... mag de Dienst verzoeken aanwezig te zijn bij het openen van de oorspronkelijke verpakkingen, onder meer wanneer de inhoud ervan moet worden onderworpen aan hertriëring, welke uitsluitend in de trieerinrichting van een erkend handelaar-bereider mag geschieden, aan herverpakking in kleine verpakkingen of aan ontleding in het laboratorium".

Visant , en application de l'article 189, alinéa 3, du Traité de la C.E.E. à mettre en oeuvre, quant au résultat à atteindre , la directive qu'il cite en son préambule, l'arrêté en projet prévoit l'organisation d'un contrôle des semences de betteraves fourragères et sucrières auquel il sera procédé par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

Le fondement légal de la réglementation envisagée réside dans l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage . Cette disposition habilite le Gouvernement, dans les limites des règles de compétence qu'elle détermine, à soumettre les matières premières mentionnées à l'article 1er, § 1er, 1°, de la même loi à un contrôle facultatif ou obligatoire concernant l'origine, l'identité et la pureté d'espèce et de variété ainsi que la qualité et le bon état sanitaire et à fixer les rétributions exigibles à cet effet des fabricants, producteurs , obtenteurs, préparateurs et éleveurs.

La référence que l'alinéa 1er du préambule fait à l'article 29 de la Constitution est donc superflue, voire même de nature à induire en erreur. Il s'indique de la supprimer.

L'article 3, alinéa 2, dispose que les obtenteurs des variétés visées et, le cas échéant, leurs ayants droit sont immatriculés par l'Office et que des conditions spécifiques d'immatriculation peuvent être fixées par le Ministre de l'Agriculture.

.../...

Suivant les explications du fonctionnaire délégué, il faut comprendre par ayants droit aussi bien les héritiers de l'obtenteur que tous autres tiers auxquels ce dernier céderait ses droits d'obtention . Comme ces ayants droit acquièrent de la sorte eux-mêmes la qualité d'obtenteur , il est inutile de les mentionner à part dans le texte.

D'après les précisions fournies par le même fonctionnaire délégué, les normes spécifiques d'immatriculation seraient en réalité des conditions d'agréation; les obtenteurs devront donc être non seulement immatriculés, mais encore agréés. Le projet n'étant pas suffisamment clair sur ce point, le texte suivant est suggéré pour la disposition en cause :

" Les obtenteurs de ces variétés doivent, en vue du contrôle, être préalablement agréés et inscrits sur un registre spécial tenu par l'Office.

Les conditions d'agréation sont déterminées par Notre Ministre de l'Agriculture".

Dans la version néerlandaise de l'article 4, alinéa 5, le mot "bezwaar" est préférable au mot "klacht".

L'article 5 dispose que, pour pouvoir être rangées dans l'une des catégories qu'il énumère, les semences doivent répondre notamment aux conditions fixées par l'Office. Comme, en principe, le pouvoir réglementaire appartient au Roi et que seule la fixation de règles additionnelles est susceptible d'être déléguée au Ministre, il apparaît peu indiqué d'abandonner à l'Office le soin de déterminer les conditions susvisées.En conséquence, le Conseil d'Etat propose de confier cette tâche au Ministre.

.../...

Cette observation vaut aussi :

- pour la fixation des conditions auxquelles doivent satisfaire les parcelles inscrites (article 8);
- pour la détermination du nombre des visites des parcelles en vue du contrôle sur pied, selon la catégorie des semences de betteraves à contrôler (article 9);
- pour la détermination des critères du contrôle exécuté au cours de la visite des parcelles (article 9) et lors du triage et du façonnage éventuel (article 11, alinéa 2);
- pour la détermination des documents, étiquettes et plombs dont les semences brutes provisoirement admises au triage sont munies en vue de la sauvegarde de l'identité des lots, et pour la fixation des modalités de prélèvement d'échantillons dans chaque lot (article 11, alinéa 2);
- pour la détermination du modèle des documents de contrôle dont les emballages des semences de betteraves définitivement admises doivent être munis et des mentions qui doivent y figurer (article 15);
- pour l'appréciation de la valeur d'un contrôle fait dans le pays de provenance (article 16, alinéa 1er, b).

A l'article 6, il convient d'écrire au b " par un négociant-préparateur que l'Office a agréé à cette fin, sur la base de ... ".

L'article 7 ayant une portée générale, il s'ensuit - indirectement il est vrai - que l'inscription à prendre pour chaque parcelle destinée à la production de semences contrôlées ne peut avoir lieu que moyennant paiement d'un droit d'inscription. Si, en vertu de l'article 2, § 1er,6°,

.../...

de la loi du 11 juillet 1969 précitée, le Roi est autorisé à fixer les rétributions qui sont exigibles des obtenteurs et des préparateurs en vue du contrôle, il importe que l'obligation de payer une telle rétribution soit imposée expressément et que le Roi ait fixé le montant de celle-ci avant que l'arrêté en projet ne puisse produire ses effets.

Aux termes de l'article 8, les parcelles inscrites doivent satisfaire à des conditions fixées par l'Office et qui peuvent se rapporter notamment aux superficies.

On n'aperçoit pas de rapport nécessaire entre la superficie cultivée et la qualité des produits. Une question se pose dès lors : la loi du 11 juillet 1969, base légale de l'arrêté en projet, habilite-t-elle le Roi à refuser à un obtenteur ou à un négociant-préparateur, motif pris de l'exiguïté d'une parcelle, un contrôle sans lequel il ne pourra écouler ces produits et se verra obligé de cesser la vente habituelle des semences provenant de cette parcelle ?

Aux termes de l'article 11, première phrase, le contrôle au triage des semences ne se fait que dans les installations d'un négociant-préparateur agréé et pour le compte de la personne qui a fait inscrire la parcelle.

Selon le fonctionnaire délégué, ce contrôle a lieu à la demande et pour le compte de la personne qui a fait inscrire la parcelle conformément à l'article 6, c'est-à-dire l'obtenteur ou le négociant-préparateur agréé, selon le cas . Par souci de clarté, il conviendrait de compléter la première phrase de l'article dans ce sens.

.../...

Le même article prévoit que le contrôle peut aussi se faire dans les installations d'un autre négociant-préparateur agréé auquel la susdite personne a cédé les semences brutes moyennant l'accord de l'Office. Dans la rédaction proposée, cette disposition peut faire croire que la cession de semences brutes est subordonnée à l'accord de l'Office, ce qui n'est pas le cas.

D'après ce qu'a déclaré le fonctionnaire délégué, la personne qui a fait inscrire la parcelle et qui est supposée être propriétaire des semences brutes, a la faculté de céder ses droits à un autre négociant-préparateur agréé. Dans ce cas, le contrôle peut se faire avec l'accord de l'Office, dans les installations du négociant-préparateur visé en dernier lieu.

Eu égard à ces précisions, l'article 11 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 11.-

Le contrôle au triage des semences de betteraves n'a lieu que dans les installations d'un négociant-préparateur agréé, à la demande et pour le compte de la personne qui a fait inscrire la parcelle conformément à l'article 6.

Lorsque l'inscription a été prise par un négociant-préparateur, le contrôle se fait dans les installations de triage de celui-ci.

Au cas où il a cédé les semences brutes à un autre négociant-préparateur agréé, il peut être procédé au contrôle, moyennant l'accord de l'Office, dans les installations de ce dernier négociant-préparateur".

.../...

L'article 16 tend à organiser un contrôle à l'importation. Certaines dispositions figurant dans la réglementation relative au commerce des semences, mais qui ne se retrouvent pas dans le projet, prévoient, en effet, que pour pouvoir être admises à l'importation les semences doivent subir un contrôle. Puisque seules sont admises à l'importation les semences appartenant à une variété portée sur la liste des variétés arrêtée par le Ministre de l'Agriculture, le contrôle sera évidemment réservé à ces semences.

En vertu de la directive du Conseil de la C.E.E., les semences couvertes par des documents conformes aux prescriptions qu'elle édicte en la matière ne sont pas soumises au contrôle à l'importation. C'est la raison pour laquelle l'article 16, alinéa 2, 1, les soustrait expressément au contrôle précité. Le projet vise, en outre, à étendre le bénéfice de cette mesure aux semences qui ont été soumises dans le pays de provenance à un contrôle jugé suffisant ainsi qu'aux semences de générations antérieures aux semences de base et expédiées manifestement sous la responsabilité des obtenteurs en vue de la production des semences de base en Belgique.

Le texte ci-après, qui, en outre, tient compte d'une autre observation faite ci-avant à propos de l'article 16, alinéa 1er, b, traduirait l'intention du Gouvernement avec plus de clarté :

"Article 16.-

Peuvent seules être soumises au contrôle à l'importation effectué par l'Office, les semences appartenant à une variété inscrite sur la liste visée à l'article 3 du présent arrêté .

.../...

Au cours du contrôle, il est procédé à un prélèvement d'échantillons et les emballages des semences admises sont plombés.

Sont considérées comme admises :

1° les semences couvertes par des documents conformes aux prescriptions édictées en la matière par la Communauté économique européenne;

2° les semences qui ont été soumises, dans le pays de provenance, à un contrôle jugé suffisant par le Ministre de l'Agriculture;

3° les semences de générations antérieures aux semences de base et expédiées manifestement, sous la responsabilité de l'obtenteur, en vue de la production de semences de base en Belgique".

A l'article 18 alinéa 1er, mieux vaudrait écrire : " ... peut inviter l'Office à assister à l'ouverture des emballages d'origine, notamment lorsque leur contenu doit être soumis à un nouveau triage, auquel il ne peut être procédé que dans les installations de triage d'un négociant-préparateur agréé, à un réemballage en emballages réduits ou à une analyse en laboratoire".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
G. BAETEMAN, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.