KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 19e juni 1970 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen", heeft de 4e augustus 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 19 juin 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits des végétaux", a donné le 4 août 1970 l'avis suivant :

Het ontwerp van wet strekt ertoe de macht waarover de Regering thans beschikt om maatregelen ter bestrijding van plantenziekten en van voor planten schadelijke dieren en gewassen voor te schrijven, uit te breiden.

*

* *

Krachtens de wet van 30 december 1882 heeft de Regering dezelfde bevoegdheid om de maatregelen voor te schrijven om de uitbreiding van voor de gewassen schadelijke insecten te voorkomen of te bestrijden (artikel 1, tweede lid), als die waarmede zij ingevolge artikel 1, eerste lid, van die wet gemachtigd is, de maatregelen voor te schrijven, welke de vrees voor het indringen of het bestaan van besmettelijke ziekten bij de huisdieren kan noodzakelijk maken binnen het land en aan de grenzen, ten aanzien van de handelsbetrekkingen met den vreemde.

Artikel 12 van het Veldwetboek machtigt de Regering op dezelfde wijze maatregelen te treffen die tot doel hebben het inbrengen en verspreiden in het land te voorkomen van insecten of andere dieren, alsook van cryptogamen of andere voor de teelten schadelijke gewassen.

Het zou passen aan het wetsontwerp een slotbepaling toe te voegen waarbij artikel 1, tweede lid,van de wet van 30 december 1882 op de veeartsenijkundige politie en de schadelijke insekten en artikel 12, tweede lid, van het Veldwetboek van 7 oktober 1886, gewijzigd bij de wet van 27 juni 1912, waarbij die macht tot dusver is geregeld, uitdrukkelijk worden opgeheven.

*

.../...

Om voor de hand liggende redenen schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 1, 1., : "1. Planten : levende gewassen ...".

Gezien in ondergeschikte zinnen na uitdrukkingen als "pour autant que" het gebruik van de aanvoegende wijze verplicht is, schrijve men in de Franse versie van artikel 1, 2., "... pour autant qu'il ne s'agisse pas de végétaux;".

*

In artikel 2, § 1, worden onder A en B aan de Koning respectievelijk aan de Minister van Landbouw bepaalde machten toegekend.

Gezien enerzijds deze verdeling van bevoegdheid tussen de Koning en de Minister van Landbouw op geen duidelijk criterium berust, en anderzijds de Koning in artikel 2, § 2, gemachtigd wordt de uitoefening van de hem aldus toegekende machten, die hij inzonderheid aanwijst aan de Minister van Landbouw over te dragen, lijkt het logischer al die machten, in een enkele opsomming aan de Koning toe te kennen met de mogelijkheid van deze van die machten die hij inzonderheid aanwijst aan de Minister over te dragen.

Bovendien verdient artikel 2 nog volgende vormopmerkingen die geen commentaar behoeven :

- A) 2 en 4, worden best samengevoegd en gesteld als volgt : "de publiek- en privaatrechtelijke personen aanwijzen op wie de verplichting rust de voorschriften na te leven betreffende bossen, cultuur- en braakliggende gronden, gebouwen, stapelhuizen, vervoermiddelen en alle andere voorwerpen waarin schadelijke organismen kunnen voorkomen evenals de wijze bepalen waarop zij de bestrijding van schadelijke organismen moeten voeren";

.../....

- in de Franse versie van A, 3, vervange men "les signes précurseurs" door "les symptômes";
- in de Franse versie van A, 5, vervange men "établir les mesures" door "déterminer les mesures";
- in de Franse versie van A, 6, vervange men "qui peuvent être porteurs" door "qui pourraient être porteurs".

*

De eerste en tweede zin van artikel 3, eerste lid, naar luid waarvan bij het Ministerie van Landbouw een dienst voor plantenbescherming wordt opgericht en de Koning de zending en de werking van de dienst bepaalt worden best weggelaten.

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangestipt, bestaat deze dienst reeds sedert hij bij koninklijk besluit van 8 maart 1912, vervangen bij het koninklijk besluit van 26 maart 1936,werd ingesteld, zodat artikel 3 deze oprichting enkel bevestigt.

Zodanige bevestiging is overbodig. Het is ook overbodig bij wet aan de Koning de taak toe te kennen de zending en de werking van bedoelde dienst te bepalen. Deze machten put de Koning rechtstreeks uit de Grondwet.

*

* *

De derde zin van artikel 3, eerste lid, wordt logischerwijze beter op het einde van artikel 4 gevoegd en als volgt gesteld :

.../...

"Onder de door de Minister van Landbouw gestelde voorwaarden kunnen overheidspersonen, opgesomd in het eerste lid van dit artikel, met bijzondere opdrachten in uitvoering van deze wet worden belast".

Gezien de dienst geen rechtspersoonlijkheid bezit en slechts namens de Minister en onder zijn gezag handelt, hoort het de taken, welke in het tweede, derde en vierde lid van artikel 3, aan de dienst voor plantenbescherming worden opgedragen, aan de Minister van Landbouw toe te kennen. Derhalve stelle men die bepalingen als volgt :

"Onder de door hem bepaalde voorwaarden erkent de Minister bedrijven die vrij zijn van besmetting van schadelijke organismen .

De ambtenaren, daartoe aangewezen door de Minister, kunnen bij dringend gevaar tijdelijke maatregelen treffen, welke voor niet langer dan dertig dagen van kracht zijn, en door hen, zonder verwijl, ter kennis van de Minister worden gebracht.

Zij kunnen monsters nemen van planten, plantaardige produkten, grond en andere substraten".

*

Naar luid van artikel 4, tweede lid, wordt een afschrift van de processen-verbaal opgemaakt door de overheidspersonen opgesomd bij het eerste lid van hetzelfde artikel, binnen vijftien dagen na de vaststelling aan de overtreders betekend.

.../...

Rekening gehouden met de rechten van de verdediging komt deze termijn voor overdreven lang te zijn en kunnen acht dagen volstaan voor de administratieve verrichtingen welke zodanige betekening meebrengt.

In de Franse versie van hetzelfde lid vervange men "ces agents de l'autorité" door "ces agents".

Naar luid van de tweede zin van het vierde lid van hetzelfde artikel, is verlof van de rechter in de politie-rechtbank vereist voor het bezoeken van plaatsen die tot woning dienen.

Om de juiste bedoeling van die bepaling duidelijk te laten blijken dient het woord "eveneens" door de woorden "te allen tijde" vervangen. In de Franse versie : "aussi" door "en tout temps".

*

In de Franse versie van artikel 5, § 1, 1°, vervange men de zinsnede "ou met en transit" door "ou transporte en transit".

Naar luid van de tweede zin van artikel 5, § 2, kan de rechtbank de sluiting bevelen van de inrichting van de veroordeelde voor een termijn van acht dagen tot een jaar.

Het bijwoord "daarenboven" (in de Franse versie "en outre") is overbodig en misleidend en moet worden weggelaten. Bovendien zal de juiste draagwijdte van die bepaling beter tot uiting komen, wanneer zij als een afzonderlijk lid wordt gesteld en aanvangt als volgt :

.../...

"Bij veroordeling kan de rechtbank de sluiting bevelen ...".

*

* *

Artikel 5, § 3, regelt het bijzonder geval van herhaling binnen drie jaar na de vorige veroordeling wegens een der overtredingen, bepaald bij § 1 van dat artikel en verbindt er een dubbel gevolg aan voor het bepalen van de straf :

- enerzijds kunnen de gevangenisstraffen en geldboete verdubbeld worden, en
- anderzijds is artikel 85 van het Strafwetboek niet van toepassing.

Deze uitzonderlijke uitsluiting van de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek beperkt de beoordelingsmacht van de rechter wat het stellen van de straf betreft zonder dat de memorie van toelichting de reden daartoe opgeeft. Een zodanige bepaling kan onvoorziene gevolgen hebben op gebied van bevoegdheid. Zij worde best weggelaten.

*

Wegens dezelfde reden, welke voor de wijziging van artikel 3, tweede, derde en vierde lid, werd aangevoerd, vervange men in artikel 7, tweede en derde lid, en in de artikelen 8 en 9 "de Dienst voor plantenbescherming" telkens door "de bevoegde ambtenaar, daartoe aangewezen door de Minister".

*

.../...

Naar luid van artikel 8 kan de dienst voor plantenbescherming, bij administratieve maatregel, planten en plantaardige produkten, waarvan zij vermoeden dat zij niet beantwoorden aan de bepalingen van een krachtens deze wet genomen besluit, voorlopig in beslag nemen, voor een termijn van ten hoogste dertig dagen en, wordt deze inbeslagneming gelicht op bevel van de dienst of ten gevolge van het verstrijken van de termijn of door de definitieve inbeslagneming overeenkomstig de bepalingen van artikel 7 van deze wet.

Deze bepaling, waarvan de redactie kennelijk is ontleend aan artikel 13 van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, vermeldt niet dat deze planten en plantaardige produkten bij administratieve maatregel in beslag worden genomen ten einde ze aan een ontleding te onderwerpen, zoals dat in de wet van 11 juli 1969 is bepaald.

Gezien deze inbeslagneming enkel op een vermoeden berust, waarvan de gegrondheid in het belang van de rechtszekerheid zo spoedig mogelijk nader moet worden onderzocht, is het bovendien nodig ook hier de voorlopig in beslag genomen planten en plantaardige produkten aan een grondiger onderzoek te onderwerpen.

Rekening gehouden met deze opmerkingen verdient het aanbeveling de eerste zin van artikel 8 aan te vullen zoals trouwens in de Franse tekst met de woorden "... ten einde ze aan een nader onderzoek te onderwerpen".

*

Naar luid van artikel 9 kunnen de planten en plantaardige produkten in geval van overtreding en bij gevaar van besmetting zonder vergoeding vernietigd worden op kosten van de eigenaar of de houder.

.../...

Het betreft hier een politiemaatregel, welke niets gemeens heeft met de vraag of de eigenaar of de houder van die planten en plantaardige produkten de wet heeft overtreden.

Het past derhalve de woorden "In geval van overtreding en" weg te laten.

*

Naar luid van de eerste zin van artikel 10, eerste lid, kan de rechtbank bij veroordeling altijd de verbeurdverklaring en ook de vernietiging van de in beslag genomen produkten bevelen.

Gezien de rechtbank zodanig bevel slechts kan nemen wanneer zij oordeelt dat daartoe redenen voorhanden zijn, is het bijwoord "altijd" misleidend en moet het worden weggelaten.

Naar luid van de tweede zin van artikel 10, eerste lid, worden de verbeurdverklaring en de vernietiging steeds bevolen niet alleen wanneer de aard en de samenstelling van het produkt dit vergen, doch ook "in geval van toepassing van artikel 9", dit is wanneer de planten en plantaardige produkten wegens gevaar voor besmetting reeds voordien werden vernietigd. Zodanige bepaling welke erop neerkomt de rechtbank te dwingen de handelwijze van de administratie automatisch te dekken, zelfs wanneer mocht blijken dat deze laatste op lichtvaardige wijze, laat staan zonder wettige redenen de vernietiging van de produkten heeft bevolen, is onaanvaardbaar en moet worden weggelaten.

La loi projetée a pour objet d'élargir les pouvoirs dont le Gouvernement est présentement armé en matière de lutte contre les maladies de végétaux et contre les animaux et végétaux nuisibles aux plantes.

*

* *

Le Gouvernement tient de la loi du 30 décembre 1882, à la fois et dans une égale mesure, le pouvoir de prescrire des mesures destinées à prévenir ou combattre la propagation des insectes nuisibles aux cultures (article 1er, alinéa 2) et les mesures que la crainte de l'invasion ou l'existence de maladies contagieuses des animaux domestiques peut rendre nécessaires dans l'intérieur du pays et sur les frontières, en ce qui concerne les relations du commerce avec l'étranger (article 1er, alinéa 1er).

L'article 12 du Code rural habilite le Gouvernement à prendre de la même manière des mesures ayant pour but de prévenir l'introduction et la propagation dans le pays d'insectes ou d'autres animaux, ainsi que de cryptogames ou d'autres végétaux nuisibles aux cultures.

Il s'indiquerait de compléter le projet de loi par une disposition finale abrogeant explicitement l'article 1er, alinéa 2 de la loi du 30 décembre 1882 sur la police sanitaire des animaux domestiques et les insectes nuisibles, et l'article 12, alinéa 2 du Code rural du 7 octobre 1886, modifié par la loi du 27 juin 1912, qui ont jusqu'ici réglé ledit pouvoir.

*

.../...

Pour des raisons évidentes, il y a lieu d'écrire, dans le texte néerlandais de l'article 1er, 1. :
"1. Planten : levende gewassen (en levende delen van gewassen) ... ".

La locution "pour autant que", introduisant une proposition subordonnée, régit le mode subjonctif; il convient donc d'écrire à l'article 1er, 2°, "... pour autant qu'il ne s'agisse pas de végétaux;".

*

L'article 2, § 1er, confère sous les points A et B certains pouvoirs soit au Roi soit au Ministre de l'Agriculture.

Une telle répartition des pouvoirs entre le Roi et le Ministre de l'Agriculture, ne repose pas sur un critère bien précis; d'autre part, l'article 2, § 2, autorise le Roi à déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice de ceux des pouvoirs qu'il détermine spécialement; il semble plus logique d'attribuer l'ensemble des pouvoirs énumérés au Roi, avec faculté de déléguer au Ministre ceux des pouvoirs qu'il détermine spécialement.

En outre, l'article 2 donne lieu aux observations de forme ci-après, qui ne requièrent aucun commentaire :

- A) 2 et 4, pourraient être avantageusement fusionnés ainsi qu'il suit : "désigner les personnes de droit public et privé tenues de se conformer aux prescriptions relatives aux bois, terrains de culture et en friche, bâtiments, entrepôts, moyens de transport et tous autres objets qui pourraient être porteurs d'organismes nuisibles, et déterminer la manière dont elles doivent entreprendre la lutte contre ces organismes";

.../...

- A) 3, il y a lieu de remplacer "les signes précurseurs" par "les symptômes";
- A) 5, il y a lieu de remplacer "établir les mesures" par "déterminer les mesures";
- A) 6, il y a lieu de remplacer "qui peuvent être porteurs" par "qui pourraient être porteurs".

*

La première et la deuxième phrase de l'article 3, alinéa 1er, prévoyant l'institution, auprès du Ministère de l'Agriculture, d'un service de la protection des végétaux dont le Roi détermine la mission et le fonctionnement, devraient être omises.

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs, ce service existe déjà, ayant été institué par l'arrêté royal du 8 mars 1912 remplacé par l'arrêté royal du 26 mars 1936, de sorte que l'article 3 ne fait que confirmer sa création.

Une telle confirmation est superflue, tout comme il est superflu que la loi charge le Roi de déterminer la mission et le fonctionnement dudit service. Le Roi puise, en effet, ces pouvoirs directement dans la Constitution.

*

* *

Il serait plus logique de renvoyer la troisième phrase de l'article 3, alinéa 1er à la fin de l'article 4 et de la rédiger comme suit :

.../...

"Des agents de l'autorité visés à l'alinéa 1er du présent article, peuvent être chargés, sous les conditions fixées par le Ministre de l'Agriculture, de missions spéciales en exécution de la présente loi".

Comme le service ne jouit pas de la personnalité civile et n'agit qu'au nom et sous l'autorité du Ministre, il convient de conférer au Ministre de l'Agriculture les attributions que les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 3 assignent au service de la protection des végétaux. Dès lors, ces dispositions devraient être ainsi rédigées :

"Le Ministre agrée, sous les conditions qu'il fixe, les exploitations qui sont indemnes d'organismes nuisibles.

Les agents désignés à cet effet par le Ministre peuvent, en cas de danger imminent, prendre des mesures temporaires produisant effet pendant trente jours au maximum et en informent le Ministre sans délai.

Ils peuvent prendre des échantillons de végétaux, de produits végétaux, de terre et d'autres substrats".

*

Selon l'article 4, alinéa 2, une copie des procès-verbaux établis par les agents de l'autorité énumérés à l'alinéa 1er du même article, est envoyée dans les quinze jours de la constatation aux auteurs de l'infraction.

Tenant compte des droits de la défense, ce délai semble être exagérément long. Huit jours peuvent suffire pour accomplir les formalités administratives que requiert cette notification.

.../...

Dans le même alinéa, il y a lieu de remplacer "ces agents de l'autorité" par "ces agents".

Aux termes de la deuxième phrase de l'alinéa 4 du même article, l'autorisation du juge au tribunal de police est nécessaire en tout temps pour visiter des lieux servant à l'habitation.

Afin de mieux faire ressortir le but visé par cette disposition, il convient de remplacer le mot "aussi" par les mots "en tout temps"; dans le texte néerlandais, "eveneens" par "te allen tijde".

*

A l'article 5, § 1er, 1°, il y a lieu de remplacer l'expression "ou met en transit" par "ou transporte en transit".

Aux termes de la seconde phrase de l'article 5, § 2, le tribunal peut ordonner la fermeture de l'établissement du condamné pour une période de huit jours à un an.

La locution adverbiale "en outre" ("daarenboven" dans la version néerlandaise) est de nature à induire en erreur et doit être omise. De plus, la portée exacte de cette disposition ressortirait mieux si elle faisait l'objet d'un alinéa distinct, débutant comme suit :

"En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner la fermeture ... ".

*

* * .../...

L'article 5, § 3, règle le cas particulier de récidive dans les trois ans de la condamnation antérieure pour une des infractions prévues au § 1er de cet article et y attache deux conséquences pour l'établissement de la peine :

- d'une part, les peines d'emprisonnement et d'amende peuvent être portées au double;
- d'autre part, l'article 85 du Code pénal n'est pas applicable.

Cette exclusion exceptionnelle de l'applicabilité de l'article 85 du Code pénal, limite le pouvoir d'appréciation du juge pour ce qui est de la détermination de la peine, sans que l'exposé des motifs s'en explique. Une telle disposition peut avoir des conséquences imprévues sur le plan de la compétence. Mieux vaut l'omettre.

*

Pour le motif exposé en faveur de la modification de l'article 3, alinéas 2, 3 et 4, il convient de remplacer à l'article 7, alinéas 2 et 3 et aux articles 8 et 9, "le service de la protection des végétaux" chaque fois par "l'agent compétent, désigné à cet effet par le Ministre".

*

Aux termes de l'article 8, "le service de la protection des végétaux peut, par mesure administrative et pour un délai qui ne peut dépasser trente jours, saisir provisoirement des plantes ou des produits végétaux dont il présume la non-conformité aux dispositions d'un

.../...

arrêté pris en exécution de la présente loi, et cette saisie est levée sur ordre du service, par l'expiration du délai ou par la saisie définitive conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente loi".

Cette disposition, dont le texte s'inspire manifestement de l'article 13 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, ne prévoit pas, ainsi que le fait la loi du 11 juillet 1969, la saisie, par mesure administrative, de ces plantes et produits végétaux aux fins de les soumettre à une analyse.

Etant donné que cette saisie ne repose que sur une présomption dont il s'agit, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de contrôler le bien-fondé au plus tôt, il est nécessaire de soumettre également les plantes et produits végétaux saisis provisoirement à un examen plus minutieux.

Compte tenu de cette observation, il est proposé de compléter la première phrase du texte français de l'article 8 par les mots : "... aux fins de les soumettre à un examen plus approfondi" tout comme il faudrait ajouter dans la version néerlandaise, les mots : "... ten einde ze aan een nader onderzoek te onderwerpen".

*

Aux termes de l'article 9, les végétaux et les produits végétaux peuvent, en cas d'infraction et lorsqu'il y a danger de contamination, être immédiatement détruits sans indemnité aux frais du propriétaire ou du détenteur. Il s'agit ici d'une mesure de police qui est étrangère à la question de savoir si le propriétaire ou le détenteur

.../...

de ces végétaux ou produits végétaux s'est rendu coupable d'une infraction à la loi.

Il convient dès lors d'omettre les mots "En cas d'infraction et ".

Aux termes de la première phrase de l'article 10, alinéa 1er, le tribunal peut, en cas de condamnation, toujours ordonner la confiscation ainsi que la destruction des produits saisis.

Comme le tribunal ne peut ordonner une telle mesure que lorsqu'il estime y avoir des raisons suffisantes, l'adverbe "toujours" peut induire en erreur et doit être omis.

Selon la deuxième phrase de l'article 10, alinéa 1er, la confiscation et la destruction sont toujours ordonnées non seulement lorsque la nature et la composition du produit l'imposent, mais encore "dans le cas d'application de l'article 9", c'est-à-dire lorsque les végétaux ou produits végétaux ont déjà été détruits antérieurement en raison du danger de contamination.

Cette disposition qui revient à faire obligation au tribunal de couvrir automatiquement les actions de l'administration, même s'il appert que celle-ci avait ordonné la destruction de façon inconsidérée ou sans motif légitime, est inadmissible et doit être omise.

De kamer was samengesteld uit

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

Mevrouw : G.CISELET, staatsraden,
Madame : conseillers d'Etat,
de Heren : G.BAETEMAN,
Messieurs :

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J.LIMPENS, assesseurs 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.G.BAETEMAN.

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

La chambre était composée de

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.