

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 29 juli 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling van de procedure voor de adviescommissie bedoeld in artikel 24 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft op 18 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Artikel 24, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen bepaalt dat een heffingsplichtige bij de door de Vlaamse regering aangewezen minister beroep kan instellen tegen een aanslag of een navordering. De minister dient hierover binnen een termijn van zes maanden uitspraak te doen.

Volgens artikel 24, § 2, van het decreet legt de minister de aldus bij hem aanhangig gemaakte geschillen voor aan een adviescommissie. Het is aldus de taak van de commissie om de bij de minister aanhangig gemaakte geschillen te onderzoeken, en om met betrekking tot de ontvankelijkheid en de gegrondheid ervan een advies aan de minister te bezorgen.

Artikel 24, § 4, van het decreet bepaalt dat de Vlaamse regering nadere regels vaststelt met betrekking tot de uitvoering van dat artikel.

Het ontwerp strekt ertoe, ter uitvoering van die bepaling, de procedureregelen vast te stellen, die op de adviescommissie van toepassing zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Aanhef.

1. Men redigere de eerste aanhefverwijzing als volgt :

.../...

"Gelet op het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, inzonderheid op artikel 24, § 4;".

2. Het tweede lid van de aanhef dient te worden geschrapt, aangezien het besluit waarnaar in dat lid wordt verwezen niet de rechtsgrond vormt van de ontworpen regeling en het ontwerp evenmin de wijziging van dat besluit beoogt.

Artikel 1.

1. De bepaling sub 2° van dit artikel kan beter als volgt geredigeerd worden :

"2° de Commissie : de adviescommissie bedoeld in artikel 24, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 inzake ...".

2. De in 3° opgenomen definitie kan als overbodig worden weggelaten.

Artikel 2.

1. Volgens de tekst van artikel 2 volstaat het, voor de geldigheid van de beraadslaging, dat de leden van de Commissie regelmatig werden opgeroepen. Dit wekt de indruk

.../...

dat de Commissie geldig zou kunnen beraadslagen, welke ook het aantal aanwezige leden zij.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat dit niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp is. In het tekstvoorstel dat de Raad van State hierna zal doen, wordt dan ook de algemene regel bevestigd dat minstens de helft van de leden aanwezig moeten zijn.

2. Volgens de laatste volzin van artikel 2 mogen enkel de leden bij de beraadslaging aanwezig zijn. Het spreekt echter vanzelf dat ook de secretaris, die normaal belast is met het opstellen van het in artikel 11 bedoelde verslag van de vergadering, de beraadslaging moet kunnen bijwonen.

3. Rekening houdend met het voorgaande, redigere men artikel 2 als volgt :

"Art. 2. De Commissie beraadslaagt geldig indien al haar leden regelmatig zijn opgeroepen en ten minste de helft ervan aanwezig zijn. Haar besluiten worden genomen bij meerderheid van de aanwezige leden. In geval van staking van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

De Commissie beraadslaagt met gesloten deuren. Buiten de leden is ook de secretaris bij het beraad aanwezig".

.../...

Artikel 3.

De vermelding van het adres van de Vlaamse Landmaatschappij hoort niet thuis in een procedurereglement, en wordt dus best geschrapt.

Artikel 4.

De tekst van artikel 4 kan verlicht worden. De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"Art. 4. De minister voegt bij zijn adviesaanvraag het beroepschrift alsmede het volledig dossier. Bij ontvangst ervan stelt de voorzitter een zittingsdag vast. De zitting moet plaatsvinden binnen de maand die volgt op de ontvangst van de adviesaanvraag".

Artikel 5.

1. Volgens artikel 5 ligt het dossier ter inzage "van de heffingsplichtige of van zijn vertegenwoordiger die in het bezit is van een geschreven volmacht".

In zoverre de verplichting om een geschreven volmacht voor te leggen ook van toepassing is op advocaten, wijkt zij af van het bepaalde in artikel 440, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Volgens die bepaling dient een advocaat niet van enige volmacht te doen blijken, behalve indien de wet een bijzondere lastgeving eist; zij

.../...

geldt niet enkel wanneer de advocaat optreedt voor de rechtscolleges van de rechterlijke orde, maar ook, behoudens andersluidende bijzondere bepalingen, in administratieve procedures (1).

Ten deze ziet de Raad van State geen reden waarom van dat beginsel afgeweken zou moeten worden.

2. Artikel 5 somt een aantal elementen op die in de oproepingsbrief vermeld moeten worden. Uit artikel 7, in fine, blijkt dat ook de tekst van dat artikel in de oproepingsbrief vermeld moet worden. Het lijkt wenselijk om alle te vermelden gegevens in één enkel artikel, ten deze artikel 5, op te sommen.

3. Rekening houdend met het voorgaande, kan artikel 5 als volgt geredigeerd worden :

"Art. 5. De zittingsdag wordt bij aangetekende brief aan de heffingsplichtige medegedeeld. De brief vermeldt de plaats, de dagen en de uren voor de inzage van het dossier. De tekst van artikel 7 wordt eveneens in de brief vermeld.

Het dossier ligt minstens veertien dagen vóór de zitting op het secretariaat ter inzage van de heffings-

(1) Zie, onder meer, R.v.St., 21 januari 1993, Broeckx, nr. 41.655; R.v.St., 7 september 1993, Van den Bosch, nr. 43.931.

plichtige, zijn advocaat of een vertegenwoordiger die in het bezit is van een geschreven volmacht".

Artikel 7.

1. Het is overbodig in de tekst aan te geven dat de heffingsplichtige zowel een man als een vrouw kan zijn. De woorden tussen haakjes dienen bijgevolg, om legistieke redenen, geschrapt te worden.

2. Volgens artikel 7 staat het aan de Commissie om, geval per geval, te beslissen of de heffingsplichtige zich "door een advocaat of door een andere persoon die in het bezit is van een geschreven volmacht" kan laten bijstaan of vertegenwoordigen.

In zoverre die bepaling het recht op bijstand door een advocaat afhankelijk maakt van een machtiging door de Commissie, is zij strijdig met het algemeen beginsel betreffende het recht van verdediging. Op grond van dat beginsel heeft een persoon immers het recht om zich te laten bijstaan door een advocaat van zijn keuze, telkens als hij de gelegenheid heeft zich te verdedigen (1).

Wat het recht op vertegenwoordiging betreft, moet vastgesteld worden dat er geen algemeen rechtsbeginsel is

(1) Raadpleeg, onder meer, R.v.St., 17 februari 1988, Leenders, nr. 29.357; R.v.St., 25 oktober 1989, Noël, nr. 33.289.

dat voorschrijft dat de partijen in om het even welke zaak het recht hebben om zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen. Er zijn inderdaad zaken, zoals tuchtzaken, waar de aard van de betwisting met zich brengt dat de persoonlijke verschijning van de betrokkene - al dan niet bijgestaan door een raadsman - de regel is (1). De vereisten van een goede rechtsbedeling moeten echter afgewogen worden tegen het recht van verdediging (2).

Ten deze gaat het om betwistingen in verband met een heffing. Deze kunnen beoordeeld worden zonder dat de adviescommissie zich ter zitting een idee moet vormen over de persoonlijkheid van de heffingsplichtige. De aard van de betwisting maakt bijgevolg diens persoonlijke verschijning niet noodzakelijk. In die omstandigheden lijkt er geen verantwoording te zijn die toelaat aan een niet-verschijnende heffingsplichtige het recht van verdediging, via een door hem gekozen raadsman, te ontzeggen.

3. Rekening houdend met het voorgaande, kan artikel 7 als volgt herschreven worden :

(1) R.v.St., 7 september 1988, Leiser, nr. 30.637. Raadpleeg eveneens de arresten van het Arbitragehof van 20 januari 1994, nr. 6/94, overweging B.4.2, en 22 maart 1994, nr. 27/94, overweging 4.2.

(2) Zie, in verband met het recht van vertegenwoordiging door een advocaat in strafzaken, E.H.R.M., 22 september 1994, Lala, voorlopig onuitg., § 33, en Pelladoah, voorlopig onuitg., § 40.

"Art. 7. De heffingsplichtige mag ter zitting zijn beroep mondeling toelichten en een memorie en stukken neerleggen, tot staving van zijn beroep.

Hij mag zich door een advocaat laten bijstaan of vertegenwoordigen. De Commissie kan hem machtigen zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een andere persoon; voor de vertegenwoordiging dient deze persoon een geschreven volmacht voor te leggen".

Artikel 8.

Artikel 8 voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om aanvullende informatie te vragen aan de minister en om "zich (te) laten voorlichten door derden".

De tegenspraak wordt, blijkens de tekst, enkel gewaarborgd ten aanzien van de door de minister verstrekte inlichtingen. Zij dient echter eveneens mogelijk te zijn ten aanzien van het advies dat door "derden" (lees : deskundigen) verstrekt wordt.

Overigens wordt in het ontwerp niet bepaald op welke wijze die deskundigen aangesteld worden, noch hoe zij hun opdracht dienen te vervullen.

De tekst dient in de zin van deze twee opmerkingen aangevuld te worden.

.../...

Artikel 9.

1. De woorden "zo spoedig mogelijk en uiterlijk" zijn overbodig, en worden bijgevolg best weggelaten.

2. De (aangepaste) bepalingen van de artikelen 9 en 10 kunnen in één artikel samengebracht worden. De Raad van State verwijst daarvoor naar zijn tekstvoorstel bij artikel 10.

Artikel 10.

1. Het is niet nodig te preciseren dat "één enkel" advies uitgebracht wordt.

2. Zoals de bepaling van artikel 10 geredigeerd is, moet de inventaris van de stukken van het dossier als bijlage bij het advies gevoegd worden. Zulke verplichting is ongebruikelijk en overbodig; het volstaat dat de inventaris zich in het dossier bevindt, zoals dit aan de minister teruggezonden zal worden.

3. Rekening houdend met het voorgaande, kunnen de artikelen 9 en 10 als volgt herschreven en samengevoegd worden :

"Art. Het advies van de Commissie is gemotiveerd.

.../...

Het wordt, samen met het dossier, binnen de maand na de zitting waarop de zaak in beraad werd genomen, aan de minister bezorgd.

Bij het dossier wordt een inventaris gevoegd van de stukken die door de heffingsplichtige, door de minister en, in voorkomend geval, door de deskundige aan de Commissie zijn bezorgd".

Artikel 11.

1. In de eerste volzin schrappen men het woord "er".
2. Volgens artikel 11 dient het verslag op de eerstvolgende vergadering te worden goedgekeurd en wordt het daarna door "de aanwezige leden" ondertekend.

Zoals die bepaling geredigeerd is, kan zij tot toepassingsmoeilijkheden aanleiding geven. Het verslag kan immers niet zonder meer ondertekend worden als niet alle leden die aanwezig waren op de eerste vergadering, ook op de tweede vergadering aanwezig zijn, of als de tekst niet ongewijzigd wordt goedgekeurd. Overwogen zou kunnen worden om de ondertekening door alle leden te vervangen door de ondertekening door de voorzitter en de secretaris.

.../...

Artikel 13.

De Raad van State ziet geen reden waarom afgeweken zou moeten worden van de normale termijn voor de inwerking-treding van besluiten.

Artikel 14.

Men schrijve "De Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting is belast ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.