

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 december 1998 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor het landbouwproductiebeheer", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 19 januari 1999, 16 maart 1999 en 27 april 1999, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 2 décembre 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relatif à la création d'un Fonds budgétaire pour la gestion de la production agricole", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 19 janvier 1999, 16 mars 1999 et 27 avril 1999, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw een "Begrotingsfonds voor het landbouwproductiebeheer" op te richten.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, is de redactie van het ontwerp geïnspireerd door twee wetten waarin eveneens in de oprichting van begrotingsfondsen wordt voorzien, te weten het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten (wet van 17 maart 1993) en het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (wet van 23 maart 1998).

Het ontwerp bepaalt wat onder "landbouwproductiebeheer" verstaan moet worden. Het gaat om de maatregelen inzake steun en productiebeheersing, welke momenteel tot de bevoegdheid van één van de besturen van het Ministerie van Landbouw behoren (artikel 2).

Ten laste van het Fonds kunnen twee soorten uitgaven komen : enerzijds de werkingskosten van het betrokken bestuur, anderzijds de bedragen die aan "derden" betaald moeten worden voor het uitvoeren van bepaalde opdrachten (artikel 4). Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting blijkt dat die opdrachten te maken zullen hebben met de begeleiding van landbouwers die menen recht te hebben op bepaalde steunmaatregelen of maatregelen inzake productiebeheersing. De dienstverlening zou i.h.b.

.../...

kunnen bestaan in het verschaffen van informatie over de Europese regelgeving en het bieden van hulp i.v.m. de toepassing van de informatica.

Het ontwerp somt voorts de inkomsten van het Fonds op. Die zullen voornamelijk bestaan uit verplichte bijdragen, welke opgelegd kunnen worden aan alle natuurlijke en rechtspersonen die werkzaam zijn in de landbouw (artikelen 5, 1°, en 6), alsmede uit heffingen, welke opgelegd kunnen worden als het bestuur bepaalde prestaties levert (artikelen 5, 2°, en 7). Daarnaast is ook sprake van vrijwillige of contractuele bijdragen, ontvangsten vanwege de Europese Gemeenschap, en teruggevorderde bedragen en intresten (artikel 5, 3° tot 5°).

De middelen waarover het Fonds beschikt, zullen aangewend worden "in het kader van jaarlijkse programma's". Die programma's worden vastgesteld door de minister, op advies van de Raad van het Fonds (artikel 8). Het ontwerp voorziet ook in een bijzonder reglement betreffende het beheer van het Fonds, dat door de Koning vastgesteld moet worden (artikel 9).

Als een bepaalde verplichte bijdrage of heffing niet betaald wordt, binnen vijftien dagen na een ingebrekestelling, wordt de machtiging of de erkenning van de betrokkene geschorst, en worden geen certificaten, attesten e.d. meer afgegeven, totdat het verschuldigde bedrag betaald is (artikel 10).

.../...

Ten slotte voorziet het ontwerp in strafsancties i.v.m. het niet-betalen van de verschuldigde bedragen en i.v.m. de doorberekening ervan (artikelen 12 en 13), en regelt het de opsporing en de vaststelling van de aldus omschreven misdrijven (artikel 11).

ALGEMENE OPMERKING

De in het ontwerp bedoelde "kosten verbonden aan opdrachten toevertrouwd door (het) Bestuur aan derden, voortvloeiend uit de toepassing van de steunmaatregelen en de maatregelen van productiebeheersing die op het vlak van de Europese Unie worden beslist" (artikel 4), zijn in feite vergoedingen die betaald worden aan instanties die diensten verrichten voor personen werkzaam in de landbouwsector. Onrechtstreeks komen die vergoedingen dus de landbouwsector zelf ten goede.

Het is niet uitgesloten dat het betalen van dergelijke vergoedingen beschouwd moet worden als een "steunmaatregel", in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag (artikel 87, in de versie zoals die van kracht zal zijn na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam).

Overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag (artikel 88, lid 3, in de toekomstige versie) dient de Europese Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht te worden. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregel niet tot uitvoering brengen voordat de Commissie,

.../...

binnen een redelijke termijn, haar standpunt bepaald heeft. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat die termijn, in navolging van de artikelen 173 en 175 van het EG-Verdrag (artikelen 230 en 232 in de toekomstige versie), op twee maanden vastgesteld moet worden (1).

In die omstandigheden dient het voor advies voorgelegde ontwerp bij de Europese Commissie aangemeld te worden. Dit zou nog kunnen gebeuren tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp. De stellers van het ontwerp dienen zich echter af te vragen of het geen aanbeveling verdient het ontwerp reeds voordien aan te melden (2).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Dit artikel kan beter geredigeerd worden als volgt :

(1) H.J., 11 december 1973, Lorenz, Jur., 1973, (1471), p. 1482, § 4; H.J., 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, Jur., 1983, (2621), p. 2628, § 13; H.J., 11 juli 1996, SFEI, Jur., 1996, I, (3547), p. 3590, § 38.

(2) In de nota aan de Ministerraad d.d. 19 oktober 1998 werd overigens uitgegaan van de idee dat het ontwerp reeds aangemeld zou zijn nog vóórdat het aan de Ministerraad zou worden voorgelegd. De gemachtigde amtenaar heeft verklaard dat er tot nu toe nog geen aanmelding is geweest.

"Art. 3 Bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw wordt een "Begrotingsfonds voor het landbouwproductiebeheer" opgericht, hierna het "Fonds" te noemen, als begrotingsfonds in de zin van artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Het Fonds wordt beheerd door een Raad, waarvan de organisatie, de samenstelling en de werkwijze door de Koning worden bepaald."

Artikel 4

1. In het eerste lid, inleidende zin, wordt melding gemaakt van opdrachten die het bestuur kan toevertrouwen aan derden, en die voortvloeien uit de toepassing van de steunmaatregelen en de maatregelen van productiebeheersing die op het Europese vlak worden beslist. Volgens het tweede lid stelt de Koning de voorwaarden vast waaronder de bedoelde derden erkend kunnen worden.

Dergelijke bepalingen horen niet thuis in een wet die enkel betrekking heeft op de oprichting van een begrotingsfonds. Het is in de wetten die de bedoelde steunmaatregelen en maatregelen van productiebeheersing betreffen, dat het mogelijk optreden van de bedoelde derden geregeld moet worden. In het voorliggende ontwerp zou dan bepaald moeten worden dat het Fonds de kosten van de in die andere wetten omschreven opdrachten aan derden prefinanciert of financiert.

.../...

2. Overigens is de omschrijving van de opdrachten, zoals die thans in het ontwerp voorkomt, bijzonder vaag. In de wetsbepaling waarin de opdrachten geregeld zullen worden, zou een precieze omschrijving ervan moeten voorkomen.

De precisering zou op twee aspecten betrekking moeten hebben. Enerzijds zou nauwkeuriger de aard van de aan de derden toevertrouwde opdrachten omschreven moeten worden (1). Anderzijds zou, wat betreft de verwijzing naar de drie wetten in het kader waarvan bepaalde steunmaatregelen of maatregelen van productiebeheersing worden verricht (lees : genomen) of uitgevoerd, duidelijker gemaakt moeten worden dat enkel verwezen wordt naar de steun- of toelageregelingen die door of krachtens die wetten tot stand gebracht worden; die wetten bevatten immers tal van bepalingen die met steun of toelagen geen uitstaans hebben, zodat de verwijzing naar de wetten in hun geheel verwarring doet ontstaan over de precieze draagwijdte van die verwijzing.

Artikel 5

Uit 2° zou duidelijker moeten blijken dat de erin bedoelde heffingen bedoeld zijn "ter vergoeding" van de nader omschreven prestaties.

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het om de begeleiding van de landbouwers bij het aanvragen van steun.

Artikel 8

Volgens dit artikel stelt de minister jaarlijks de "programma's" vast, in het kader waarvan de bijdragen van het Fonds plaatsvinden.

Op verzoek van de Raad van State heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat de aldus aan de minister verleende bevoegdheid niet van verordenende aard zou zijn. Alleszins is het niet de bedoeling dat de minister op grond van artikel 8 de voorwaarden zou vaststellen voor het verlenen van de steunmaatregelen aan producenten, bedoeld in artikel 4 van het ontwerp : die voorwaarden worden vastgesteld in de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten opgesomd in artikel 4 (1). De bevoegdheid die de minister uit artikel 8 put, is volgens de gemachtigde ambtenaar een loutere beheersbevoegdheid. De minister zou m.a.w. kunnen beslissen waarvoor de middelen van het Fonds aangewend worden.

De aldus omschreven bevoegdheid van de minister sluit niet uit dat ze bij wege van besluiten met een verordenend karakter wordt uitgeoefend. Die kwestie is echter minder essentieel dan de vraag wat het precieze voorwerp van die bevoegdheid is. Op dit punt dient het ontwerp aangevuld te worden. Met name zou nader bepaald moeten worden dat de minister kan beslissen hoe de middelen van het Fonds over de in artikel 4 bedoelde rechthebbenden (het bestuur en de derden) verdeeld worden.

-
- (1) Het is om die reden dat in artikel 8 bepaald wordt dat de daarin vervatte toewijzing van bevoegdheid geldt "onverminderd de besluiten genomen ter uitvoering van de wetten bedoeld in artikel 4".

.../...

Opdat die toewijzing van bevoegdheid verenigbaar zou zijn met de grondwettelijke beginselen inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, zouden bovendien in de ontworpen wet de criteria vastgesteld moeten worden op grond waarvan de minister regels kan bepalen i.v.m. de bijdragen van het Fonds.

Artikel 10

1. Volgens dit artikel wordt aan de niet-betaling van de verplichte bijdragen of heffingen een van rechtswege werkend gevolg verbonden, "zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken", met name de schorsing van een bepaalde machtiging of erkenning en de opschorting van het afgeven van bepaalde certificaten of andere documenten.

Een dergelijke bepaling komt reeds voor in o.m. artikel 10 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten. De Raad van State kan niet anders dan herhalen wat hij reeds i.v.m. de bepaling heeft opgemerkt, met name dat zulk systeem een

.../...

onevenredig zware aantasting inhoudt van de effectiviteit van de toegang tot de rechter (1).

De hiernavolgende opmerking is, gelet op het voorgaande, van subsidiaire aard.

2. In het eerste lid kan op een nauwkeurigere wijze verwezen worden naar "de machtiging of erkenning bedoeld in artikel 3, § 1, 4°, van de voornoemde wet van 28 maart 1975" en naar "de afgifte van de getuigschriften, attesten of andere stukken bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, van dezelfde wet".

Artikel 11

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijven men : "Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, worden overtredingen van deze wet ...".

(1) Advies L. 25.487/8 van 4 maart 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de genoemde wet van 23 maart 1998, Parl.St., Kamer, 1996-97, nr. 1181-1, (20), 25, met verwijzing naar het advies L. 23.766/1/2/8/9 van 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen (wijziging van artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel), Parl.St., Senaat, 1994-95, nr. 1218-1, (220), 233-235.

In dezelfde tekst vervange men de woorden "de ambtenaren en beambten" door "de ambtenaren".

2. Krachtens het derde lid mogen de toezichthoudende personen allerlei plaatsen te allen tijde betreden. Enkel voor het "bezoeken" van plaatsen die tot woning dienen is, volgens het vierde lid, een toelating vereist van de rechter in de politierechtbank.

Soortgelijke bepalingen komen ook voor in artikel 11 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten. Daarover maakte de Raad van State o.m. de volgende opmerking :

"Het recht op eerbiediging van de woning wordt gewaarborgd bij artikel 8 van het Europese Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en artikel 15 van de Grondwet. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip "woning" in deze context ruim opgevat moet worden, en dat het mede slaat op beroeps- en bedrijfslokalen (1).

De ontworpen bepaling blijkt echter geen enkele waarborg in te houden tegen het mogelijk misbruik door de toezichthoudende instanties van hun recht om bepaalde plaatsen te betreden die niet dienen tot "woning", in de strikte zin van het woord (artikel 11, derde lid).

(1) E.H.R.M., 16 december 1992, Niemietz, Publ., Cour, reeks A, vol 251-B; E.H.R.M., 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Miaïlhe, Publ. Cour, reeks A, vol 256-A, -B en -C.

Het staat aan de Wetgevende Kamers om te oordelen, onder voorbehoud van toetsing a posteriori door nationale rechtscolleges of internationale controleorganen, of er voldoende redenen zijn om zulke inmenging in het genoemde grondrecht te verantwoorden" (1).

Deze opmerking dient thans gelezen te worden in het licht van het arrest nr. 140/98 van het Arbitragehof van 16 december 1998. In dat arrest merkte het Arbitragehof op dat voor "woningen", in de ruime zin van het woord, het optreden van een rechter een essentiële waarborg is. Volgens het Hof zijn afwijkingen van dat beginsel, bijvoorbeeld voor lokalen die niet tot "woning" dienen, in de strikte zin van het woord, slechts geoorloofd als daarvoor een verantwoording gegeven kan worden, steunend op redenen eigen aan de misdrijven waarop ze betrekking hebben, en als het ontbreken van de waarborg van een voorafgaand rechterlijk optreden door andere waarborgen gecompenseerd wordt (2).

Gelet op het voormelde arrest, zal in de memorie van toelichting in elk geval een verantwoording van de ontworpen regeling opgenomen moeten worden.

(1) Advies L. 25.487/8 van 4 maart 1997, hiervóór vermeld, p. 26.

(2) Arbitragehof, 16 december 1998, nr. 140/98, i.h.b. de overwegingen B.1, B.2 en B.10, B.S., 27 maart 1999.

Artikel 14

In de ontworpen subrubriek 31-5 vervange men telkens de woorden "organieke wet" door "wet van ... (datum)".

Artikel 15

Er lijken geen redenen te zijn om af te wijken van de gebruikelijke regeling inzake de inwerkingtreding van wetten. Dit artikel dient dan ook weggelaten te worden.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis tend à créer un "Fonds budgétaire pour la gestion de la production agricole" auprès du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture.

Comme le précise l'exposé des motifs, la rédaction du projet est inspirée de deux lois qui prévoient également la création de fonds budgétaires, à savoir le Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux (loi du 17 mars 1993) et le Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (loi du 23 mars 1998).

Le projet définit ce qu'il faut entendre par "gestion de la production agricole". Il s'agit des aides et des mesures de maîtrise de la production, qui relèvent actuellement de la compétence d'une des administrations du Ministère de l'Agriculture (article 2).

Deux sortes de dépenses peuvent être mises à la charge du Fonds : d'une part, les frais de fonctionnement de l'administration concernée, d'autre part les montants qui doivent être payés à des "tiers" en vue de l'exécution de certaines missions (article 4). Il ressort des éclaircissements fournis par le fonctionnaire délégué que ces missions concerneront l'accompagnement des agriculteurs qui estiment avoir droit à certaines aides ou mesures de maîtrise de la production. Le service pourrait consister plus particulièrement à fournir des informations sur la réglementation

.../...

européenne et à proposer une assistance relative à l'application de l'informatique.

En outre, le projet énumère les ressources du Fonds. Celles-ci seront principalement constituées de cotisations obligatoires, qui peuvent être imposées à toute personne physique et morale active dans le secteur agricole (articles 5, 1°, et 6), et de prélèvements, qui peuvent être imposés lorsque l'administration fournit certaines prestations (articles 5, 2°, et 7). Par ailleurs, il est également question de contributions volontaires ou contractuelles, de recettes provenant de la Communauté européenne, et de sommes et intérêts récupérés (article 5, 3° à 5°).

Les moyens dont dispose le Fonds seront employés "dans le cadre de programmes annuels". Ces programmes sont arrêtés par le ministre, sur avis du Conseil du Fonds (article 8). Le projet prévoit également un règlement spécial relatif à la gestion du Fonds, qui doit être arrêté par le Roi (article 9).

En cas de non-paiement d'une cotisation obligatoire donnée ou d'un prélèvement donné, dans les quinze jours d'une mise en demeure, l'autorisation ou l'agrément de l'intéressé est suspendu et il n'est plus délivré de certificats, d'attestations, etc, jusqu'au paiement du montant dû (article 10).

Enfin, le projet prévoit des sanctions pénales pour le non-paiement des montants dus et pour la répercussion de ceux-ci (articles 12 et 13), et règle la recherche et la constatation des infractions ainsi définies (article 11).

.../...

OBSERVATION GENERALE

Les "frais des missions confiées par (l')Administration à des tiers, résultant de l'application des mesures d'aides et des mesures de maîtrise de la production, décidées au niveau de l'Union européenne", visés par le projet (article 4), sont en réalité des rétributions payées à des instances qui réalisent des services pour des personnes actives dans le secteur agricole. Ces rétributions bénéficient donc indirectement au secteur agricole même.

Il n'est pas exclu qu'il faille considérer le paiement de telles rétributions comme une "aide" au sens de l'article 92 du traité CE (article 87, dans la version qui sera d'application après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam).

Conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité CE (article 88, paragraphe 3, de la future version), la Commission européenne doit être informée, en temps utile, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution la mesure projetée avant que la Commission n'ait pris position, dans un délai raisonnable. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que ce délai, à l'instar des articles 173 et 175 du traité CE (articles 230 et 232 de la version future), doit être fixé à deux mois (1).

(1) C.J., 11 décembre 1973, Lorenz, Jur., 1973, (1471), p.1482, § 4; C.J., 20 septembre 1983, Commission/France, Jur., 1983, (2621), p. 2628, § 13; C.J., 11 juillet 1996, SFEI, Jur., 1996, I, (3547), p. 3590, § 38.

Dans ces conditions, il y a lieu d'informer la Commission européenne du projet soumis pour avis. Cela pourrait encore se faire au cours de la discussion du projet au Parlement. Il convient cependant que les auteurs du projet se demandent s'il ne serait pas indiqué de l'informer déjà préalablement du projet (1).

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

Il serait préférable de rédiger cet article comme suit :

"Art. 3. Il est créé, auprès du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, un "Fonds budgétaire pour la gestion de la production agricole", ci-après dénommé "le Fonds", en tant que fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

Le Fonds est géré par un Conseil, dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont arrêtés par le Roi."

(1) La note au Conseil des ministres du 19 octobre 1998 se fonde d'ailleurs sur l'idée selon laquelle le projet aurait déjà été communiqué avant d'être soumis au Conseil des ministres. Le fonctionnaire délégué a déclaré qu'à ce jour, aucune communication n'a encore été faite.

Article 4

1. A l'alinéa 1er, phrase introductive, il est fait état de missions que l'administration peut confier à des tiers et qui résultent de l'application des mesures d'aide et des mesures de maîtrise de la production, décidées au niveau européen. Selon l'alinéa 2, le Roi fixe les conditions auxquelles les tiers visés peuvent être agréés.

De telles dispositions ne trouvent pas leur place dans une loi qui ne porte que sur la création d'un fonds budgétaire. Ce sont les lois relatives aux aides visées et aux mesures de maîtrise de la production qui doivent régir l'intervention éventuelle des tiers visés. Le projet à l'examen devrait dès lors préciser que le Fonds préfinance ou finance les frais des missions confiées à des tiers, définies dans ces autres lois.

2. Par ailleurs, la définition des missions, telle qu'elle figure actuellement dans le projet, est particulièrement vague. La disposition légale qui règlera les missions, devrait comporter une définition plus précise de celles-ci.

La précision devrait porter sur deux aspects. D'une part, il y aurait lieu de définir plus précisément la nature des missions confiées aux tiers (1). D'autre part, en ce qui concerne la référence aux trois lois dans le cadre

(1) Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit de l'accompagnement des agriculteurs lors de la demande d'aide.

desquelles certaines mesures d'aide ou de maîtrise de la production sont effectuées (lire : prises) ou exécutées, il conviendrait de préciser qu'il n'est fait référence qu'aux régimes d'aide ou de subventions mis en oeuvre par ces lois ou en vertu de celles-ci; en effet, ces lois comportent bon nombre de dispositions sans rapport avec l'aide ou les allocations, de sorte que la référence aux lois dans leur ensemble est source de confusion quant à la portée précise de cette référence.

Article 5

Le 2° devrait faire apparaître plus clairement que les prélèvements qui y sont visés, sont destinés à servir de "rétributions" pour les prestations précisées.

Article 8

Cet article dispose que le ministre fixe les "programmes" annuels dans le cadre desquels s'opèrent les interventions du Fonds.

A la demande du Conseil d'Etat, le fonctionnaire délégué a précisé que la compétence ainsi confiée au ministre ne serait pas de nature réglementaire. En toute hypothèse, il ne s'agit pas que le ministre fixe les conditions d'octroi des mesures d'aide aux producteurs, visées à l'article 4 du projet : ces conditions sont fixées par les arrêtés pris en exécution des lois énumérées à

.../...

l'article 4 (1). Selon le fonctionnaire délégué, la compétence que le ministre tient de l'article 8 est uniquement une compétence de gestion. En d'autres termes, le ministre pourrait décider de l'affectation des moyens du Fonds.

Une telle définition de la compétence dévolue au ministre n'exclut pas qu'elle puisse être exercée par la voie d'arrêtés et acquérir un caractère réglementaire. Cependant, cette question est d'une importance moins capitale que celle de l'objet précis de cette compétence. Le projet doit être complété sur ce point. Il y aurait lieu, notamment, de préciser que le ministre est habilité à décider du mode de répartition des moyens du Fonds entre les bénéficiaires visés à l'article 4 (l'administration et les tiers).

Pour que cette délégation de compétence soit compatible avec les principes constitutionnels qui règlent la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, la loi en projet devrait en outre fixer les critères sur lesquels le ministre pourra se baser pour édicter des règles concernant les interventions du Fonds.

Article 10

1. Selon cet article, le non-paiement des cotisations obligatoires ou des prélèvements est assorti d'un effet de

(1) C'est pour cette raison que l'article 8 dispose que l'attribution de compétence qu'il prévoit s'applique "sans préjudice des arrêtés pris en exécution des lois, visées à l'article 4".

plein droit, "même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux", à savoir la suspension de certaines autorisations ou agréments et de la délivrance de certains certificats ou d'autres documents.

Pareille disposition figure déjà, entre autres, à l'article 10 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Le Conseil d'Etat ne peut que répéter ce qu'il a déjà observé au sujet de cette disposition, à savoir que pareil système porte une atteinte grave et disproportionnée à l'effectivité du droit d'accès au juge (1).

Compte tenu de ce qui précède, l'observation qui suit est de nature subsidiaire.

2. A l'alinéa 1er, il peut être fait référence de manière plus précise à "l'autorisation ou l'agrément visée à l'article 3, § 1er, 4°, de la loi précitée du 28 mars 1975" et à "la délivrance de certificats, attestations, ou autres documents visés à l'article 3, § 1er, 3°, de la même loi".

(1) Avis L. 25.487/8 du 4 mars 1997 sur le projet qui est devenu la loi précitée du 23 mars 1998, Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 1181-1, (20), 25, se référant à l'avis L. 23.766/1/2/8/9 des 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 sur le projet qui est devenu la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (modification de l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes), Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218-1, (220), 233-235.

Article 11

1. A l'alinéa 1er du texte néerlandais, il conviendrait d'écrire : "Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, worden overtredingen van deze wet ...".

Dans le même texte, on remplacera les mots "fonctionnaires et agents" par le mot "fonctionnaires".

2. En vertu de l'alinéa 3, les personnes chargées de la surveillance ont libre accès en tout temps à divers bâtiments. C'est uniquement pour la "visite" des lieux servant à l'habitation que, selon l'alinéa 4, une autorisation du juge au tribunal de police est requise.

Des dispositions similaires figurent également à l'article 11 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Le Conseil d'Etat a notamment formulé, à ce sujet, l'observation suivante :

"Le droit au respect du domicile est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 15 de la Constitution. Il appert toutefois de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que, dans ce contexte, la notion de "domicile" doit être interprétée au sens large, et qu'elle porte

.../...

aussi sur les locaux destinés à l'exercice d'une activité professionnelle ou commerciale (1).

Or, la disposition en projet ne semble comporter aucune garantie contre l'abus éventuel, par les instances chargées de la surveillance, de leur droit d'accéder à certains lieux ne servant pas à l'"habitation", au sens strict du terme (article 11, alinéa 3).

Il appartient aux Chambres législatives d'apprécier, sous réserve du contrôle a posteriori par des juridictions nationales ou des organes de contrôle internationaux, s'il existe des raisons suffisantes susceptibles de justifier pareille ingérence dans le droit fondamental précité" (2).

A présent, cette observation doit se lire à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 140/98 du 16 décembre 1998. En ce qui concerne les "domiciles" au sens large du terme, la Cour d'arbitrage a souligné dans cet arrêt que l'intervention du juge apparaît comme une garantie essentielle. La Cour estime que les dérogations à ce principe, concernant par exemple les lieux ne servant pas à l'"habitation", au sens strict du terme, ne peuvent être autorisées que si elles sont justifiées par des raisons propres aux infractions qu'elles concernent, et si l'absence de la garantie d'un contrôle judiciaire préalable peut être compensée par d'autres garanties (3).

(1) Cour eur. D.H., 16 décembre 1992, Niemietz, Publ. Cour, série A, vol. 251-B; Cour eur. D.H., 25 février 1993, Funke, Crémieux et Miaïlle, Publ. Cour, série A, vol. 256-A, -B et -C.

(2) Avis L. 25.487/8 du 4 mars 1997 précité, p. 26.

(3) Cour d'arbitrage, 16 décembre 1998, n° 140/98, notamment les considérants B.1, B.2 et B.10, M.B., 27 mars 1999.

Eu égard à l'arrêt précité, l'exposé des motifs devra en tout cas comprendre une justification de la règle en projet.

Article 14

Dans la sous-rubrique 31-5 en projet, on remplacera chaque fois les mots "loi organique" par "loi du ... (date)".

Article 15

Aucun motif ne paraît justifier une dérogation à la règle usuelle en matière d'entrée en vigueur des lois. Cet article sera par conséquent omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER