

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 20 mei 1999 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 juni 1997 betreffende het triëren tegen loon van zaden van bepaalde soorten van landbouwgewassen bestemd om te worden ingezaaid", heeft op 25 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 20 mai 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 juin 1997 relatif au triage à façon de graines de certaines espèces agricoles destinées à être ensencées", a donné le 25 mai 1999 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat de regeling van de tijdelijke schorsing van erkenningen van loontrieerders onverwijld moet kunnen toegepast worden op de erkenningen die voor de periode van 1 mei 1999 tot 30 april 2000 werden verleend of verlengd, zodat het kwaliteitsbeleid inzake bepaalde zaaizaden niet zou worden in het gedrang gebracht door bedrog bij handel en gebruik van zaaizaden en bij betaling van kwekersrechten".

*

* *

.../...

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het koninklijk besluit van 12 juni 1997 betreffende het triëren tegen loon van zaden van bepaalde soorten van landbouwgewassen bestemd om te worden ingezaaid, voorziet in een verplichting voor landbouwers om het triëren tegen loon alleen maar te laten uitvoeren door een erkend loontrieerder. Het besluit stelt de erkenningsvoorwaarden vast, en bepaalt de wijze waarop de loontrieerders hun activiteit moeten uitoefenen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt in dat besluit een artikel 5bis in te voegen. De ontworpen bepaling bevat een regeling in verband met de schorsing van de in artikel 5 bedoelde erkenning.

Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 4° en 5°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt. Deze bepalingen machtigen de Koning om de activiteiten van o.m. de trieerders van grondstoffen voor landbouw (in casu zaden) te onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning verleend door

.../...

de Minister van Landbouw (4°), en om de voorwaarden vast te stellen waaraan deze personen moeten voldoen om de bedoelde machtiging of erkenning te verkrijgen of te behouden (5°).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef kan inzonderheid verwezen worden naar paragraaf 1, 4° en 5°, van artikel 2 van de wet van 11 juli 1969. In dat geval moet geen melding gemaakt worden van enige wijzigende wet.

Indien de stellers van het ontwerp de verwijzing naar het hele artikel 2, zonder nadere precisering, willen behouden, dient melding gemaakt te worden van de wijzigende wetten van 21 december 1998 en 5 februari 1999, telkens zonder het opschrift ervan.

In de Franse tekst van het eerste lid dient de verwijzing naar artikel 5 te worden geschrapt.

Artikel 1

1. Luidens het eerste lid van het ontworpen artikel 5bis kan de minister de erkenning tijdelijk schorsen in geval van vaststelling van tekortkomingen "betreffende de bepalingen van dit besluit". Het refereren aan "de bepalingen van dit besluit" lijkt erop te wijzen dat de erkenning van de loontrieerder tijdelijk kan geschorst worden bij

.../...

elke tekortkoming of inbreuk op welke bepaling ook van het voornoemde koninklijk besluit van 12 juni 1997, en dus niet alleen bij niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden, bedoeld in artikel 5 van dat koninklijk besluit.

Op grond van het evenredigheidsbeginsel dient elke maatregel in verhouding te staan tot de ernst van de feiten waarvoor hij genomen wordt. Het is twijfelachtig of elke tekortkoming betreffende de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 juni 1997 aanleiding kan geven tot een schorsing van de erkenning.

In elk geval dient het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 5bis nader gepreciseerd te worden.

Indien het de bedoeling is dat de schorsing mede mogelijk is voor andere tekortkomingen dan die welke bestaan in een miskenning van de erkenningsvoorwaarden bepaald in artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 juni 1997, verdient het bovendien aanbeveling de ontworpen bepalingen op te nemen in een artikel 13bis in plaats van in een artikel 5bis.

2. Luidens artikel 3, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 12 juni 1997 kan de erkenning telkens voor een termijn van ten hoogste één jaar worden verleend.

In het ontworpen artikel 5bis wordt de duur van de tijdelijke schorsing niet nader bepaald. Dit heeft tot gevolg dat de schorsing zou kunnen duren tot aan het verstrijken van de termijn waarvoor de erkenning is verleend. De schorsing zou aldus in feite neerkomen op een intrekking van de erkenning.

Een dergelijke regeling strookt niet met het evenredigheidsbeginsel.

In het ontwerp zou nader bepaald moeten worden op welke wijze een einde komt aan de tijdelijke schorsing. Dit zou kunnen gebeuren door in een maximumtermijn voor de schorsing te voorzien. Gelet op het feit dat de schorsing het gevolg is van een vastgestelde tekortkoming, moet in elk geval ook bepaald worden dat aan de schorsing een einde wordt gesteld zodra de betrokken trieerder zich in regel gesteld heeft met de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 juni 1997. Met betrekking tot die laatste hypothese moet ook bepaald worden hoe de beëindiging van de schorsing wordt vastgesteld.

3. De in het ontwerp bedoelde schorsing steunt op een tekortkoming van de betrokkene. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen (1). Van de aldus bedoelde hoorplicht kan enkel afgeweken worden wanneer de feiten, op basis waarvan de voorgenomen maatregel wordt overwogen, vatbaar zijn voor directe, eenvoudige constataatie door de overheid, wanneer de noodzaak bestaat om snel op te treden of wanneer degene tegen wie de maatregel wordt

(1) Zie, bijv. R.v.St., 18 september 1984, Thys, nr. 24.651.

overwogen, niet binnen een redelijke termijn bereikt kan worden (1).

Het is niet duidelijk of een van de bedoelde afwijkingsmogelijkheden te dezen ingeroepen kan worden.

Indien dat niet het geval is, moet voorzien worden in het recht van de betrokkene om gehoord te worden voordat de minister zijn beslissing neemt. De bezwaarschrift-procedure, als bedoeld in het ontworpen artikel 5bis, derde tot vijfde lid, heeft dan nog weinig zin (2).

4. Luidens artikel 5, laatste lid, van het koninklijk besluit van 12 juni 1997 wordt de lijst van de erkende loontrieerders jaarlijks in het Belgisch Staatsblad bekend-gemaakt. De schorsing van een erkenning en de eventuele beslissing tot beëindiging van de schorsing zouden derhalve eveneens het voorwerp moeten uitmaken van een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, eventueel bij uittreksel.

(1) Rdpl. o.m., I. Opdebeek, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", in I. Opdebeek (ed.), Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Deurne, 1993, (51), 66-69, met verwijzingen naar de rechtspraak van de Raad van State.

(2) De bezwaarschriftprocedure zou behouden kunnen blijven voor de gevallen waarin geoordeeld wordt dat de erkenning onverwijld geschorst moet worden, en dat er daarom geen tijd is om de betrokkene vooraf te horen.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de omstandigheid dat de regeling van de tijdelijke schorsing van erkenningen van loontrieerders onverwijld moet kunnen toegepast worden op de erkenningen die voor de periode van 1 mei 1999 tot 30 april 2000 werden verleend of verlengd, zodat het kwaliteitsbeleid inzake bepaalde zaaizaden niet zou worden in het gedrang gebracht door bedrog bij handel en gebruik van zaaizaden en bij betaling van kwekersrechten".

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'arrêté royal du 12 juin 1997 relatif au triage à façon de graines de certaines espèces agricoles destinées à être ensemencées, impose aux agriculteurs de ne faire exécuter le triage à façon que par un trieur à façon agréé. L'arrêté fixe les conditions d'agrément et détermine la manière dont les trieurs à façon doivent exercer leur activité.

Le projet soumis pour avis tend à insérer un article 5bis dans cet arrêté. La disposition en projet comporte une règle relative à la suspension de l'agrément visé à l'article 5.

Le projet trouve un fondement légal à l'article 2, § 1er, 4° et 5°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Ces dispositions autorisent le Roi à subordonner, notamment, les activités des trieurs de matières premières destinées à l'agriculture (en l'espèce, celles des trieurs de graines), à une autorisation ou un agrément préalable accordé par le Ministre de l'Agriculture (4°), et à fixer les conditions auxquelles ces personnes devront satisfaire pour obtenir ou conserver l'autorisation ou l'agrément visé (5°).

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Au premier alinéa du préambule, il peut être fait référence notamment au paragraphe 1er, 4° et 5°, de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969. Dans ce cas, il n'y a pas lieu de faire mention d'une quelconque loi modificative.

Si les auteurs du projet entendent conserver la référence à l'ensemble de l'article 2, sans autre précision, il y a lieu de faire état des lois modificatives des 21 décembre 1998 et 5 février 1999, sans en mentionner toutefois l'intitulé respectif.

Dans le texte français du premier alinéa, il convient de supprimer la référence à l'article 5.

Article 1er

1. Selon l'alinéa 1er de l'article 5bis en projet, le ministre peut suspendre temporairement l'agrément en cas de manquements "aux dispositions du présent arrêté". La référence aux "dispositions du présent arrêté" semble indiquer que l'agrément du trieur à façon peut être suspendu temporairement à chaque manquement ou violation de n'importe quelle disposition de l'arrêté royal précité du 12 juin 1997, et donc pas seulement pour non-respect des conditions d'agrément, visées à l'article 5 de cet arrêté royal.

En vertu du principe de proportionnalité, toute mesure doit être en rapport avec la gravité des faits pour lesquels elle est prise. Il est douteux que tout manquement

.../...

aux dispositions de l'arrêté royal du 12 juin 1997 puisse donner lieu à une suspension de l'agrément.

En tout cas, il y a lieu de préciser davantage le champ d'application de l'article 5bis en projet.

Si l'intention est de rendre la suspension également possible pour d'autres manquements que le non-respect des conditions d'agrément fixées à l'article 5 de l'arrêté royal du 12 juin 1997, il est en outre recommandé d'insérer les dispositions en projet dans un article 13bis au lieu d'un article 5bis.

2. En vertu de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 12 juin 1997, l'agrément peut être accordé, pour une période maximale d'un an chaque fois.

L'article 5bis en projet ne précise pas la durée de la suspension temporaire. Il en résulte que la suspension pourrait durer jusqu'à l'expiration du délai pour lequel l'agrément a été accordé. La suspension équivaldrait ainsi en fait à un retrait de l'agrément.

Une telle disposition n'est pas conforme au principe de proportionnalité.

Il faudrait préciser dans le projet de quelle manière il est mis fin à la suspension temporaire. On pourrait le faire en prévoyant un délai maximal de suspension. Etant donné que la suspension résulte d'un manquement constaté, il faut en tout cas prévoir également qu'il est mis fin à la suspension dès que le trieur concerné s'est conformé aux dispositions de l'arrêté royal du 12 juin 1997. En ce qui concerne cette dernière hypothèse, il faut

.../...

également préciser comment se formalise la fin de la suspension.

3. La suspension visée dans le projet se fonde sur un manquement de l'intéressé. Il est un principe de bonne administration que nul ne peut faire l'objet d'une mesure grave qui se fonde sur son comportement personnel et qui est de nature à porter sévèrement atteinte à ses intérêts, sans avoir eu la possibilité de faire connaître utilement son point de vue (1). Il ne peut être dérogé à l'obligation d'entendre, ainsi visée, que lorsque les faits en raison desquels la mesure en projet est envisagée, sont susceptibles d'être constatés directement et facilement par l'autorité, lorsqu'il est nécessaire d'intervenir rapidement ou lorsque la personne à l'égard de laquelle la mesure est envisagée, ne peut être contactée dans un délai raisonnable (2).

Le texte ne fait pas apparaître clairement si l'une des possibilités de dérogation visées peut être invoquée en l'espèce.

Si tel n'est pas le cas, il convient de prévoir que l'intéressé a le droit d'être entendu avant que le ministre ne prenne sa décision. La procédure de réclamation, prévue

(1) Voir, par exemple, Conseil d'Etat, 18 septembre 1984, Thys, n° 24.651.

(2) Consultez, entre autres, I. Opdebeek, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", in I. Opdebeek (éd.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51), 66-69, qui se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

par l'article 5bis, alinéas 3 à 5, en projet, n'a dès lors guère de sens (1).

4. Selon l'article 5, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 12 juin 1997, la liste des trieurs à façon agréés est publiée annuellement au Moniteur belge. La suspension d'un agrément et la décision éventuelle de fin de la suspension devraient dès lors également faire l'objet d'une publication au Moniteur belge, éventuellement par extrait.

(1) La procédure de réclamation pourrait être maintenue dans les cas où l'on estime que l'agrément doit être suspendu sans délai et que, dès lors, par manque de temps, l'intéressé ne peut être entendu préalablement.

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER