

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.980/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.980/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 december 2000 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen", heeft op 18 januari 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 4 décembre 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis", a donné le 18 janvier 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot een aanpassing van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen.

De voornaamste wijzigingen betreffen de volgende aangelegenheden :

- de oprichting van een begeleidingscomité bij het Fonds ter Bestrijding van de Overmatige Schuldenlast (verder aangehaald als "het Fonds") (ontworpen artikel 20, § 1, derde en vierde lid);
- de invoering van een jaarlijkse bijdrage door de kredietgevers om het Fonds te stijven (ontworpen artikel 20, § 2);
- de ten laste van het Fonds aan te rekenen uitgaven (ontworpen artikel 20, § 3);
- de opheffing van artikel 20, § 4, tweede lid, van de wet van 5 juli 1998 (artikel 2, 4°, van het ontwerp);
- de invoering van een verbod om kredieten of leningen te verlenen indien de in het ontworpen artikel 20, § 2, bedoelde bijdrage niet tijdig betaald wordt (ontworpen artikel 20bis);

.../...

- de invoering van strafsancties (ontworpen artikel 20ter);
- de opsporing en vaststelling van inbreuken (ontworpen artikel 20quater);
- de aanpassing van de tabel gevoegd bij de wet van 27 december 1990 houdende oprichting van de begrotingsfondsen (artikel 4 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de opdracht van het op te richten Begeleidingscomité er "essentieel" in zal bestaan om aan de bevoegde ministers informatie te verstrekken omtrent de werking van het Fonds.

Uit het gebruik van het woord "essentieel" zou kunnen worden afgeleid dat het Begeleidingscomité ook nog andere, zij het minder belangrijke, taken zou dienen te vervullen.

Is zulks effectief de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dan zouden die taken in het ontwerp moeten worden omschreven. De Koning zou immers geen beroep kunnen doen op de hem in het ontworpen artikel 20, § 1, derde lid, verleende bevoegdheid om de taken van de Begeleidingscommissie uit te breiden, aangezien die bevoegdheid beperkt

.../...

blijft tot het regelen van de organisatie, de samenstelling en de werkwijze van het Begeleidingscomité.

Tevens dient te worden opgemerkt dat volgens de huidige tekst van het ontworpen artikel 20, § 1, vierde lid, de informatieverlening aan de bevoegde ministers over de werking van het Fonds enkel gebeurt bij wijze van een verslag en op initiatief van het Begeleidingscomité zelf (1). Vraag is of zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

2. In het ontworpen artikel 20, § 2, eerste lid, wordt gewag gemaakt van de "Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank". Die benaming komt evenwel noch in de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet voor, noch in de wet van 4 augustus 1992 op het hypothecair krediet. In die wetten wordt daarentegen gewag gemaakt van de "centrale gegevensbank".

Uit rechtszekerheidsoverwegingen wordt best gebruik gemaakt van een uniforme terminologie, zodat het de voorkeur verdient om in het ontworpen artikel 20, § 2, eerste lid, te schrijven "die hij laat registreren in de centrale gegevensbank bedoeld in ..." in plaats van "die hij laat registreren in de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank, bij toepassing van ...".

(1) Zij het dat het verslag minstens eenmaal per jaar moet worden opgemaakt.

Bovendien kan de verwijzing naar artikel 46 van de wet van 4 augustus 1992 vervallen aangezien ook in dat artikel wordt verwezen naar artikel 71 van de wet van 12 juni 1991.

3. Omwille van de duidelijkheid wordt de inleidende zin van het ontworpen artikel 20, § 2, tweede lid, beter als volgt geredigeerd :

"Voor de betaling van deze bijdrage worden als kredietgever beschouwd : (...)".

4. De eerste volzin van het ontworpen derde lid van artikel 20 van de wet van 5 juli 1998 wordt beter als volgt geredigeerd :

"De berekening van de bijdrage gebeurt op basis van de gegevens betreffende de betalingsachterstanden geregistreerd op 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de bijdrage is verschuldigd" (1).

5. In de wet van 4 augustus 1992 wordt de term "intrekking van de inschrijving" niet gebruikt, maar wordt bepaald (artikel 43, § 3) dat de inschrijving door de Controledienst voor de Verzekeringen kan worden "geschrapt".

(1) De woorden "en voor de eerste maal op 31 december 2000" zijn overbodig en kunnen derhalve vervallen.

In zoverre wordt beoogd naar de schrapping met toepassing van de wet van 4 augustus 1992 te verwijzen, dient de in die wet voorkomende terminologie te worden gebruikt en dienen bijgevolg in het ontworpen artikel 20, § 2, vierde lid, de woorden "de intrekking van de inschrijving bij toepassing van de wet van 4 augustus 1992" te worden vervangen door de woorden "de schrapping van de inschrijving met toepassing van (1) de wet van 4 augustus 1992".

Vraag is bovendien of niet tevens moet worden verwezen naar de hypothese bedoeld in artikel 43bis, § 3, tweede lid, van de wet van 4 augustus 1992, waarbij een kredietinstelling die ressorteert onder een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap en die op grond van haar nationaal recht hypothecair krediet mag verschaffen in haar land van herkomst, het verbod opgelegd krijgt nieuwe hypothecaire kredietovereenkomsten te sluiten wegens blijvende miskenning van de "bepalingen van algemeen belang" van de wet van 4 augustus 1992.

6. Men redigere het ontworpen artikel 20, § 2, zevende lid, als volgt :

"De Koning bepaalt de coëfficiënt bedoeld in het eerste lid, evenals de voorwaarden en de nadere regels betreffende het innen van de toegewezen ontvangsten en de betaling van de toegestane uitgaven. Hij organiseert tevens het beheer van het Fonds".

(1) En niet "bij toepassing van". De Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling dient op dit punt tweemaal te worden verbeterd.

7. Men schrijve in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, § 3, 1°, "artikel 1675/19, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek" in plaats van "artikel 1675/19, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek".

8. In de inleidende zin van artikel 2, 5°, vervangen men het woord "bijgevoegd" door het woord "ingevoegd".

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 20, § 5, dient, in overeenstemming met de Franse tekst, te worden geschreven "de Hem bij dit artikel toegekende bevoegdheden" in plaats van "Zijn bevoegdheden".

Artikel 3

1. Men redigere de inleidende zin van artikel 3 als volgt :

"In hoofdstuk VI van dezelfde wet worden de artikelen 20bis, 20ter en 20quater ingevoegd, luidende : (...)"

2. Op grond van het ontworpen artikel 20bis, eerste lid, wordt, in het geval de door het ontwerp ingevoerde bijdragen niet, onvolledig of niet tijdig worden betaald door de kredietgevers, aan die kredietgevers verbod opgelegd nog verder hun activiteiten te verrichten na afloop van de erin bepaalde termijn, zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken.

.../...

Met betrekking tot een gelijkaardige bepaling waarin aan de niet-betaling van verplichte bijdragen inzake vleeskeuring de opschorting van de erkenning van de betrokken inrichting werd verbonden, zelfs indien die bijdragen voor de rechtbanken worden betwist, merkte de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 23.766/1/2/8/9 van 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 (1) het volgende op :

"De bepalingen welke door artikel B, b), van het ontwerp worden toegevoegd aan artikel 6 van de wet van 5 september 1952, strekken ertoe aan de niet-betaling van de keurings- en controlerechten een van rechtwege werkend gevolg te verbinden, met name de opschorting van de erkenning van de betrokken inrichting (lees : slachthuis). Dit gevolg treedt volgens het ontwerp in, zelfs indien de rechten voor de rechtbanken worden betwist.

Die bepaling wijkt in hoge mate af van de normale «sanctie» op het niet tijdig nakomen van een verbintenis tot betalen, welke erin bestaat dat de schuldenaar, ter vergoeding van de door de schuldeiser geleden schade, vanaf de ingebrekestelling de wettelijke interest verschuldigd is (artikel 1153 van het Burgerlijk Wetboek).

In een rechtsstaat geldt het algemeen rechtsbeginsel dat burgerlijke geschillen voor een rechter gebracht moeten kunnen worden. Dit grondrecht van toegang tot een rechter wordt trouwens, in verband met geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.) (2).

(1) Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218/1.

(2) Zie, voor de erkenning van het beginsel, E.H.R.M., 21 februari 1975, Golder, Publ. Cour, reeks A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

Dit recht mag niet louter theoretisch of illusoir zijn; het dient integendeel concreet en effectief te zijn (1). Welnu, het komt de Raad van State voor dat de effectiviteit van de toegang tot de rechter impliceert dat een natuurlijke of rechtspersoon wiens aanspraken in rechte betwist worden, de eerbiediging van die aanspraken in beginsel niet kan afdwingen vooraleer de rechter zich, weze het bij voorraad, over de gegrondheid van de aanspraak respectievelijk van de betwisting heeft uitgesproken. In zoverre valt het recht van toegang van de tegenpartij samen met het verbod van eigenrichting, dat eveneens als een algemeen rechtsbeginsel erkend is (2).

Ongetwijfeld is het recht van toegang tot de rechter niet absoluut. Onder meer ten voordele van de overheid wijkt het objectieve recht af van het verbod van eigenrichting, waar het in de principiële uitvoerbaarheid van overheidshandelingen voorziet. Opdat een beperking aan het genoemde grondrecht echter geoorloofd zou zijn, onder meer in het licht van artikel 6, lid 1, van het E.V.R.M., is ten minste vereist dat de beperking een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel (3).

Ten deze heeft een exploitant die de van hem gevorderde rechten betwist, theoretisch de mogelijkheid om die betwisting aan de rechter voor te leggen en diens uitspraak af te wachten. Ondertussen verliest hij evenwel het voordeel van de erkenning van zijn inrichting, zulks op de enkele grond dat hij niet, althans niet tijdig, de gevorderde - doch betwiste -

(1) E.H.R.M., 9 oktober 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(2) Zie Cass., 24 mei 1976, Arr. Cass., 1976, 1053.

(3) E.H.R.M., 28 mei 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; E.H.R.M., 8 juli 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; E.H.R.M., 21 september 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

som betaald heeft. Aan de effectiviteit van zijn recht van toegang tot de rechter wordt aldus afbreuk gedaan door het gevolg dat aan de uitoefening van dat recht gehecht wordt. Er bestaat derhalve aanleiding om te onderzoeken of de beperking van het recht van toegang verantwoord kan worden.

Wat het doel van de beperking betreft, stelt de Raad van State vast dat dit er volgens de memorie van toelichting in bestaat «de inning van de rechten te verbeteren en de achterstallen bij de betaling te verminderen», alsook «het Instituut voor veterinaire keuring in staat te stellen zijn wettelijke opdracht ten bate van de volksgezondheid te vervullen». Op zich lijkt dit een wettig doel te zijn.

De gebruikte middelen moeten evenwel nog in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het beoogde doel. In dit opzicht moet benadrukt worden dat de ondernemer die zijn recht van toegang tot de rechter effectief wenst uit te oefenen, en die dus, in afwachting van de uitspraak van de rechter, op de ingebrekestelling niet zou ingaan, geconfronteerd wordt met een - weliswaar tijdelijke - opschorting van de erkenning van zijn inrichting. Onrechtstreeks kan die opschorting nog strafsancties en administratieve sancties, en zelfs de sluiting van de onderneming met zich brengen. Gesteld tegenover het relatief beperkt belang van de gemeenschap - de onmiddellijke betaling van een bedrag aan keurings- en controlerechten - lijkt de aldus gehanteerde sanctie voor de betrokken schuldenaar wel bijzonder zwaar te zijn.

De opschorting van rechtswege van de erkenning van een inrichting, in een geval waar volgens het gemeen recht de betaling van wettelijke interesten als een passend herstel van de door de schuldeiser geleden schade beschouwd wordt, komt ten deze neer op een onevenredige sanctie, mede gelet op het buitengewoon belang van het recht van verdediging en het beginsel van de rechtsstaat in een democratische samenleving (1).

(1) Vergelijk E.H.R.M., 23 november 1993, Poitrimol, o.c., vol. 277-A, p. 15, § 38.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen bepaling, die strijdig is met in het nationaal en het internationaal recht erkende beginselen, niet in de voorgestelde vorm gehandhaafd kan worden".

Bij het ontworpen artikel 20bis kan een opmerking met dezelfde draagwijdte worden gemaakt.

3. In het ontworpen artikel 20ter dienen de vermeldingen "1.", "2." en "3." respectievelijk te worden vervangen door de vermeldingen "1°", "2°" en "3°".

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt sub 2, kan ook het zonder enige beperking strafbaar stellen van het niet, onvoldoende of niet tijdig betalen van de bijdragen verschuldigd aan het Fonds, in bepaalde gevallen neerkomen op een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de rechter.

5. Met betrekking tot de strafbaarstelling in artikel 20ter, § 1, 3. (lees : 3°), kan worden verwezen naar de opmerking sub 2.

6. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 20quater, § 2, in een regeling te voorzien betreffende het betreden van de vertrekken die als een woning in

.../...

de zin van artikel 15 van de Grondwet moeten worden beschouwd (1).

7. De redactie van artikel 20quater, § 3, dient te worden aangepast aan de nieuwe politiestructuur.

8. Het spreekt voor zich dat de in het ontworpen artikel 20quater, § 4, bedoelde hiërarchische oversten bij het uitoefenen van het hiërarchisch toezicht op de in het ontworpen artikel 20quater, § 1, bedoelde ambtenaren, geen afbreuk kunnen doen aan het toezicht dat de procureur-generaal krachtens eerstgenoemde bepaling en de algemene beginselen van de strafvordering ten aanzien van die ambtenaren heeft wanneer zij hun gerechtelijke taken uitoefenen. Aangezien de zinsnede "onverminderd hun ondergeschiktheid aan hun hiërarchische oversten" hierover dubbelzinnigheid kan doen ontstaan, wordt die zinsnede beter vervangen door de zin "Voor hun overige taken blijven zij ondergeschikt aan hun meerderen in het bestuur".

Artikel 4

In de inleidende zin van artikel 4 moet ervan melding worden gemaakt dat subrubriek "32-8 Fonds ter Bestrijding van de Overmatige Schuldenlast" is ingevoegd bij de wet van 5 juli 1998 en is gewijzigd bij de wet van 3 mei 1999.

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 15, § 2, 4°, van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap.

Men schrijve tevens "vervangen als volgt" in plaats van "vervangen door de volgende tekst".

Artikel 5

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet geen reden om af te wijken van de in artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen bepaalde termijn van inwerkingtreding.

Behoudens indien toch zulke reden zou bestaan, dient artikel 5 uit het ontwerp te worden weggelaten.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi, soumis pour avis, vise à adapter la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis.

Les principales modifications ont pour objet :

- la création d'un comité d'accompagnement auprès du Fonds de traitement du surendettement (dénommé ci-après "le Fonds") (article 20, § 1er, alinéas 3 et 4, en projet);
- l'instauration d'une cotisation annuelle à payer par les prêteurs pour alimenter le Fonds (article 20, § 2, en projet);
- les dépenses à imputer au Fonds (article 20, § 3, en projet);
- l'abrogation de l'article 20, § 4, alinéa 2, de la loi du 5 juillet 1998 (article 2, 4°, du projet);
- l'instauration d'une interdiction de conclure des crédits ou des prêts en cas de paiement tardif de la cotisation visée à l'article 20, § 2, en projet (article 20bis en projet);
- l'instauration de sanctions pénales (article 20ter en projet);

.../...

- la recherche et la constatation d'infractions (article 20quater en projet);
- l'adaptation du tableau annexé à la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires (article 4 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. L'exposé des motifs mentionne que la mission du Comité d'accompagnement à créer consistera "essentiellement" à donner aux ministres compétents des informations sur le fonctionnement du Fonds.

Il pourrait se déduire de l'utilisation du terme "essentiellement" que le Comité d'accompagnement aurait en outre encore à accomplir d'autres tâches, fussent-elles moins importantes.

Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il y aurait lieu dès lors de définir ces tâches dans le projet. En effet, le Roi ne pourrait se prévaloir du pouvoir que Lui confère l'article 20, § 1er, alinéa 3, en projet, pour étendre les tâches de la Commission d'accompagnement, dès lors que ce pouvoir se limite à régler l'organisation, la composition et le fonctionnement du Comité d'accompagnement.

.../...

En outre, il convient d'observer que, selon le texte actuel de l'article 20, § 1er, alinéa 4, en projet, les informations sur le fonctionnement du Fonds sont fournies aux ministres compétents sous la forme d'un rapport et à l'initiative du Comité d'accompagnement même (1). Reste à savoir si cela reflète l'intention des auteurs du projet.

2. L'article 20, § 2, alinéa 1er, en projet, fait mention de la "Centrale des Crédits aux Particuliers de la Banque nationale de Belgique". Cette dénomination n'apparaît toutefois ni dans la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation ni dans la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire. Dans ces lois, il est en revanche question de la "banque centrale de données".

Dans un souci de sécurité juridique, il vaudrait mieux recourir à une terminologie uniforme, en sorte qu'il est préférable d'écrire à l'article 20, § 2, alinéa 1er, en projet "... qu'il fait enregistrer dans la banque centrale de données, visée à ..." au lieu de "qu'il fait enregistrer dans la Centrale des Crédits aux Particuliers de la Banque nationale de Belgique, en application de ...".

En outre, la référence à l'article 46 de la loi du 4 août 1992 peut être omise, étant donné que cet article fait également état de l'article 71 de la loi du 12 juin 1991.

(1) Etant entendu que le rapport doit être fait au moins une fois par an.

3. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait rédiger la phrase introductive de l'article 20, § 2, alinéa 2, comme suit :

"Sont considérées comme prêteurs pour le paiement de cette cotisation : (...)".

4. Il serait préférable de rédiger la première phrase de l'alinéa 3, en projet, de l'article 20 de la loi du 5 juillet 1998 comme suit :

"Le calcul de la cotisation s'effectue sur la base des données relatives aux arriérés de paiement, enregistrées au 31 décembre de l'année qui précède l'année où la cotisation est due" (1).

5. La loi du 4 août 1992 n'utilise pas le terme "retrait d'inscription", mais prévoit (article 43, § 3) que l'inscription peut être "radiée" par l'Office de contrôle des assurances. Dans la mesure où les auteurs entendent faire référence à la radiation en application de la loi du 4 août 1992, il y a lieu de recourir à la terminologie figurant dans cette loi et, partant, de remplacer dans l'article 20, § 2, alinéa 4, en projet, les mots "de retrait d'inscription en application de la loi du 4 août 1992" par les mots "de radiation de l'inscription en application de la loi du 4 août 1992".

(1) Les mots "et pour la première fois au 31 décembre 2000" sont superflus et peuvent dès lors être omis.

En outre, la question est de savoir s'il ne faut pas également faire mention de l'hypothèse, visée à l'article 43bis, § 3, alinéa 2, de la loi du 4 août 1992, selon laquelle un établissement de crédit qui relève d'un autre Etat membre de la Communauté européenne et qui, en vertu de son droit national, peut accorder des crédits hypothécaires dans son pays d'origine, se voit interdire de conclure de nouveaux contrats de crédits hypothécaires pour méconnaissance permanente des "dispositions d'intérêt général" de la loi du 4 août 1992.

6. On rédigera l'article 20, § 2, alinéa 7, en projet, comme suit :

"Le Roi fixe le coefficient, visé à l'alinéa 1er, ainsi que les conditions et les modalités de perception des recettes affectées et de paiement des dépenses autorisées. Il organise également la gestion du Fonds".

7. Dans le texte néerlandais de l'article 20, § 3, 1°, en projet, on écrira "artikel 1675/19, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek" au lieu de "artikel 1675/19, lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek".

8. Dans la phrase liminaire de l'article 2, 5°, il conviendrait de remplacer le mot "ajouté" par le mot "inséré".

.../...

9. Dans le texte néerlandais de l'article 20, § 5, en projet, il y a lieu d'écrire conformément au texte français "de Hem bij dit artikel toegekende bevoegdheden" au lieu de "Zijn bevoegdheden".

Article 3

1. On rédigera la phrase liminaire de l'article 3 comme suit :

"Les articles 20bis, 20ter et 20quater, rédigés comme suit, sont insérés dans le chapitre VI de la même loi : (...)".

2. L'article 20bis, alinéa 1er, en projet, prévoit qu'en cas de non-paiement, de paiement incomplet ou tardif par les prêteurs, des cotisations instaurées par le projet, il leur est interdit de continuer à mener leurs activités au terme du délai qui y est stipulé, même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux.

Dans son avis 23.766/1/2/8/9 des 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 (1), le Conseil d'Etat, section de législation, a formulé l'observation suivante sur une disposition similaire liant la suspension de l'agrément de l'établissement concerné au non-paiement de cotisations obligatoires en matière d'expertise, même en cas de contestation de ces cotisations devant les tribunaux :

(1) Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218/1.

"Les dispositions insérées dans l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 par l'article B, b), du projet, visent à assortir le non-paiement des droits d'expertise et de contrôle d'un effet de plein droit, à savoir la suspension de l'agrément de l'établissement concerné (lire : l'abattoir). Selon le projet, cet effet intervient même si les droits sont contestés devant les tribunaux.

Cette disposition déroge de manière importante à la "sanction" normale prévue lorsqu'une obligation de paiement n'est pas remplie dans les délais, sanction qui prévoit que, en réparation du dommage subi par le créancier, le débiteur est redevable des intérêts légaux à partir de la mise en demeure (article 1153 du Code civil).

Dans un Etat de droit, les contestations civiles, selon un principe général du droit, doivent pouvoir être portées devant un juge. En ce qui concerne les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil, ce droit fondamental d'accès au juge est d'ailleurs garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.) (1).

Ce droit ne peut être purement théorique ou illusoire; il doit au contraire être concret et effectif (2). Or, il apparaît au Conseil d'Etat que, pour être effectif, l'accès au juge implique qu'une personne physique ou morale dont les prétentions sont contestées en justice, ne peut en principe contraindre à les respecter avant que, fût-ce par provision, le juge ait statué sur le bien-fondé des prétentions ou de la contestation. Le droit d'accès de la partie adverse est, dans cette mesure, lié à l'interdiction de se

(1) Voir, pour la reconnaissance du principe, Cour eur.D.H., 21 février 1975, Golder, Publ. Cour, série A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

(2) Cour eur.D.H., 9 octobre 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

faire justice à soi-même, qui est également reconnue comme un principe général de droit (1).

Certes, le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Le droit objectif déroge, notamment au profit de l'autorité, à l'interdiction de se faire justice à soi-même, en établissant le caractère exécutoire de principe des actes de l'autorité. Pour qu'une limitation du droit fondamental précité soit toutefois licite, notamment à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, de la C.E.D.H., il est à tout le moins requis que la limitation tende à un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (2).

En l'espèce, un exploitant qui conteste les droits qui lui sont réclamés a théoriquement la possibilité de porter cette contestation devant le juge et d'attendre sa décision. Entre-temps, il perd toutefois le bénéfice de l'agrément de son établissement, et ce pour le simple motif qu'il n'a pas payé, du moins pas à temps, la somme demandée - mais contestée. La conséquence qui est attachée à l'exercice de ce droit porte donc atteinte à l'effectivité de son droit d'accès au juge. Il y a dès lors lieu d'examiner si la limitation du droit d'accès peut se justifier.

En ce qui concerne le but de la limitation, le Conseil d'Etat constate qu'il consiste, selon l'exposé des motifs, à "améliorer la perception des redevances et (à) réduire les arriérés de paiement" et à faire en sorte que "l'Institut d'expertise vétérinaire puisse poursuivre sa mission légale de santé publique". Cela paraît, en soi, constituer un but légitime.

Les moyens employés doivent toutefois encore présenter un rapport raisonnable de proportionnalité

(1) Voir Cass., 24 mai 1976, Pas., 1976, p. 1014.

(2) Cour eur.D.H., 28 mai 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; Cour eur.D.H., 8 juillet 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; Cour eur.D.H., 21 septembre 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

avec le but visé. A cet égard, il convient de souligner que l'entrepreneur qui souhaite effectivement exercer son droit d'accès au juge et qui donc, dans l'attente de la décision du juge, ne répondrait pas à la mise en demeure, est confronté à une suspension - certes temporaire - de l'agrément de son établissement. Indirectement, cette suspension peut encore entraîner des sanctions pénales et administratives, voire la fermeture de l'entreprise. Rapportée à l'intérêt relativement restreint de la communauté - le paiement immédiat de droits d'expertise et de contrôle - la sanction ainsi prévue paraît en effet être particulièrement sévère pour le débiteur concerné.

La suspension de plein droit de l'agrément d'un établissement, dans un cas où, selon le droit commun, le paiement d'intérêts légaux est considéré comme une réparation adéquate du dommage subi par le créancier, s'analyse en l'espèce en une sanction disproportionnée, eu égard, notamment, à la place primordiale que les droits de la défense et le principe de la prééminence du droit ont dans une société démocratique (1).

Force est de conclure que la disposition en projet, qui est contraire aux principes reconnus en droit national et international, ne peut être maintenue dans la forme proposée".

Une observation de même portée peut être formulée à propos de l'article 20bis, en projet.

3. A l'article 20ter en projet, il faut remplacer les mentions "1.", "2." et "3." respectivement par les mentions "1°", "2°" et "3°".

4. Eu égard à l'observation figurant au 2, l'incrimination, sans restriction aucune, du non-paiement, du

(1) Comparez Cour eur.D.H., 23 novembre 1993, Poitrimol, o.c., vol. 277-A, p. 15, § 38.

paiement incomplet ou tardif des cotisations dues au Fonds, peut équivaloir, dans certains cas, à une limitation disproportionnée du droit d'accès au juge.

5. En ce qui concerne l'incrimination figurant à l'article 20ter, § 1er, 3. (lire : 3°), on se référera à l'observation formulée au 2.

6. Il est recommandé de prévoir, à l'article 20quater, § 2, en projet, un règlement pour l'accès aux locaux qui doivent être considérés comme domicile au sens de l'article 15 de la Constitution (1).

7. Il y a lieu d'adapter la formulation de l'article 20quater, § 3, à la nouvelle structure de la police.

8. Il va sans dire que, lors de l'exercice du contrôle hiérarchique des agents visés à l'article 20, § 1er, en projet, les supérieurs hiérarchiques, évoqués à l'article 20quater, § 4, en projet, ne peuvent pas porter atteinte au pouvoir de contrôle dont le procureur général dispose en vertu de la dernière disposition citée et des principes généraux de procédure pénale à l'égard de ces agents lorsqu'ils exercent leurs missions judiciaires. Le membre de phrase "sans préjudice de leur subordination à leurs

(1) Voir par exemple l'article 15, § 2, 4°, de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante.

supérieurs hiérarchiques" pouvant donner lieu à une certaine ambiguïté à ce sujet, il est préférable de le remplacer par la phrase "Pour leurs autres tâches, ils demeurent subordonnés à leurs supérieurs de l'administration".

Article 4

La phrase liminaire de l'article 4 doit mentionner que la sous-rubrique "32-8 Fonds de Traitement du Surendettement" a été insérée par la loi du 5 juillet 1998 et a été modifiée par la loi du 3 mai 1999.

En outre, on écrira dans le texte néerlandais "vervangen als volgt" au lieu de "vervangen door de volgende tekst".

Article 5

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit aucun motif pour déroger au délai d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

Il y a lieu de d'omettre l'article 5 du projet sauf s'il devait néanmoins exister un tel motif.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME