ML.

2-4/IV 1959

L. 6617/2.

Coordinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e maart 1959 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "waarbij de algemene landbouwtelling en de telling der bossen op 15 mei 1959 wordt voorgeschreven", heeft de 6e april 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 27 mars 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "prescrivant le recensement général de l'agriculture et le recensement forestier au 15 mai 1959", a donné le 6 avril 1959 l'avis suivant :

Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor de ontworpen reglementering gezocht in artikel 1 van de besluitwet van 31 januari 1945 waarbij aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid verleend wordt alleen of gemeenschappelijk met de betrokken Minister(s) bepaalde onderzoekingen te doen. De vorm die het ontwerp aanneemt - een ministerieel besluit te ondertekenen door de Ministers van Economische Zaken en Landbouw - is overigens in overeenstemming met de gekozen wettelijke grondslag.

Anderzijds blijkt echter, zowel uit het opschrift als uit de inhoud van het ontwerp, dat het gaat om een "algemene" telling, met andere woorden om een onderzoek waarvan het voorwerp uiteraard ruimer zal zijn dan wat in artikel 1 van de besluitwet van 31 januari 1945 als mogelijk voorwerp van de aldaar bedoelde onderzoekingen aangegeven wordt, namelijk inlichtingen in te winnen met het oog op het uitwerken en het uitvoeren van een economische reglementering en de controle op de toepassing ervan.

Wat, volgens de verklaringen gegeven door de bevoegde ambtenaar, ertoe aangezet heeft de reglementering te steunen op artikel 1 van de besluitwet van 31 januari 1945 is het feit dat het Ministerie van Landbouw het nodig acht te kunnen beschikken over een reeks geïndividualiseerde inlichtingen terwijl die inlichtingen slechts aan dit Ministerie kunnen worden toegezonden indien een beroep wordt gedaan op artikel 4 van de voormelde besluitwet.

.../...

Artikel 4 van de besluitwet wijst echter zeer duidelijk op het exorbitante karakter dat de mededeling van geïndividualiseerde gegevens vertoont. Bovendien bepaalt artikel 1 dat alleen de gegevens die voor het economisch beleid "onmisbaar" zijn, gevraagd kunnen worden.

Alleen bij zulke uitzonderlijke maatregelen passen de buitengewone dwangbevoegdheden die aan de ambtenaren, betrokken bij de op artikel 1 der besluitwet gesteunde tellingen gegeven worden en de strengheid der sancties die op de overtreding van de voorschriften van die besluitwet zijn gesteld.

Het komt de Raad van State voor dat ernstige twijfel kan ontstaan betreffende de vraag of alle inlichtingen die overeenkomstig het ontwerp moeten worden gegeven, vereist worden voor het verwezenlijken van het doel dat in de besluitwet van 31 januari 1945 is omschreven.

.../...

Mochten in het ontwerp inlichtingen gevraagd worden die niet moeten dienen voor het doel waarvoor de habilitatie, naar luid van artikel 1 van de besluitwet van 31 januari 1945, gegeven werd, dan zou het ontwerp voorkomen als een misbruik van de gegeven habilitatie, zodat de wettelijkheid van verscheiden voorschriften - en dus ook het bindend karakter en de afdwingbaarheid ervan - ernstig zou kunnen worden betwist.

Een oplossing der moeilijkheid - die eigenlijk voortspruit uit het feit dat een zelfde enquête moet dienen, zowel om algemene informatie te geven als om informatie te verstrekken die voor geïndividualiseerde mededeling vatbaar is - kan gezocht worden in het organiseren der telling op grond van de algemene statistiekwet van 18 december 1936, met dien verstande evenwel dat ook op de besluitwet van 31 januari 1945 een beroep zou gedaan worden.

Om alle betwisting nopens de wettelijkheid van sommige voorschriften te voorkomen, ware het dus gewenst de ontworpen reglementering te nemen bij koninklijk besluit, waarin onderscheid zou worden gemaakt tussen de inlichtingen gevraagd op grond van de wet van 18 december 1936 en die welke worden gevraagd op grond van de besluitwet van 31 januari 1945. Aldus blijft het mogelijk de inlichtingen in te winnen door een enkele telling. Het gemaakte onderscheid zou dan tevens uitwijzen welke inlichtingen die op individuele gevallen betrekking hebben, aan de betrokken diensten kunnen worden medegedeeld, en welke sancties en dwangmiddelen voor het verstrekken van bepaalde inlichtingen kunnen worden toegepast.

.../...

Wat de afzonderlijke artikelen betreft, kunnen bovendien, onder voorbehoud van de beschouwingen die voorafgaan, volgende verbeteringen worden aangebracht :

Artikel 1 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Op 15 mei 1959 wordt een algemene landbouwtelling en een algemene telling der bossen gehouden".

Artikel 2, § 1 stelle men als volgt :

"Artikel 2.-

§ 1. Aan de telling zijn onderworpen de natuurlijke personen of rechtspersonen wier bedrijf zijn zetel heeft in België en die op 15 mei 1959, in welke hoedanigheid ook :

1° in België of in de bij de douanewetten bepaalde grenszones, een of meer gronden exploiteren of bezetten welke gebruikt worden voor landbouw- of tuinbouwteelten (in open lucht of onder glas) voor weiden, voor boomgaarden of voor wijmenteelt, en welke samen een oppervlakte van ten minste één are beslaan;

2° voor zover zij niet voldoen aan de onder 1° vastgestelde voorwaarden, houder zijn van ten minste 1 landbouwpaard, of 1 runddier, of 1 fokzeug, of 1 fokbeer of 3 mestvarkens, of 3 schaapsoortigen, of 3 geitsoortigen, of 20 stuks pluimvee of 20 konijnen of 2 bijenkorven;

.../...

3° landbouw- of tuinbouwmachines, -werktuigen of -installaties ter beschikking stellen van landbouwers, veehouders of tuinbouwers".

In § 2, a, van dit artikel schrijve men "landbouw- of tuinbouwmachines" en "landbouw- en tuinbouwprodukten".

Artikel 3 splitse men in twee paragrafen, als volgt gesteld :

"Artikel 3.-

§ 1. De telling geschiedt door middel van tien verschillende modellen van telformulieren, opgesteld door het Nationaal Instituut voor de statistiek.

De inlichtingen die in ieder model van formulier kunnen gevraagd worden, zijn vermeld in de bij dit besluit gevoegde bijlagen.

§ 2. De in artikel 2 bedoelde personen zijn gehouden, de hierna aangeduide telformulieren in te vullen en te ondertekenen:

1° De personen bedoeld in artikel 2, § 1, 1° en 2°, verstrekken de inlichtingen gevraagd door een telformulier I. Liggen de gronden die zij exploiteren of bezetten verspreid over het gebied van verschillende gemeenten, dan zijn zij bovendien gehouden om voor elke gemeente een telformulier III in te vullen.

2° De personen bedoeld in artikel 2, § 1, 1°, die, met uitsluiting van alle andere teelten, alleen voor

.../...

eigen gebruik groenten- of fruitteelt beoefenen, zijn evenwel gehouden tot het invullen en ondertekenen van het telformulier II.

Dit voorschrift is evenwel niet van toepassing op de personen hierna bedoeld onder 3°, b.

3° De personen ... (zie tekst van het ontwerp) ...

Deze verplichting slaat echter alleen :

a) op de personen die deze teelten beoefenen met het oog op de verkoop;

b) op de personen die deze teelten beoefenen om te voorzien in de voedings- of andere behoeften van de strafinrichtingen ..., de aanplantingsdiensten van openbare inrichtingen die voor de behoeften van deze laatste voortbrengen ...

4° De personen waarvan het hoofdberoep landbouwer, veefokker of tuinbouwer is, degenen die het beroep van landbouwer, veefokker of tuinbouwer als bijberoep uitoefenen maar die voortbrengselen van hun bedrijf verkopen, alsmede de onder 3°, b, bedoelde personen en inrichtingen, moeten eveneens een telformulier VIII invullen en ondertekenen.

5° De in artikel 2, § 1, 3°, en § 2, a, bedoelde personen moeten een telformulier IX invullen en ondertekenen voor zoverzij beschikken over landbouw- of tuinbouwmachines -werktuigen of -installaties welke in de telformulieren vermeld zijn.

6° ... (5° van het ontwerp) ...".

.../...

Artikel 8 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 8.-

De tellers waken ervoor dat alle gevraagde inlichtingen naar waarheid en overeenkomstig de voorschriften worden verstrekt. Zij doen de nodige verbeteringen aanbrengen. Zo er aanwijzingen voor een overtre bestaan,moeten zij dit, door bemiddeling van de burgemeester, ter kennis brengen van het Nationaal Instituut voor de statistiek".

Le préambule invoque, comme fondement légal de la réglementation projetée, l'article 1er de l'arrêté loi du 31 janvier 1945 donnant au Ministre des Affaires économiques, seul ou conjointement avec le ou les Ministres intéressés, le pouvoir de procéder à certaines investigations. La forme adoptée par le projet - un arrêté ministériel sous la signature des Ministres des Affaires économiques et de l'Agriculture - est, du reste, conforme au fondement légal ainsi choisi.

D'autre part, il résulte tant de l'intitulé que de la teneur du projet que celui-ci entend prescrire un recensement "général", c'est-à-dire une investigation dont l'objet sera, par essence, plus étendu que ce que l'article 1er de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945 prévoit comme objet possible des investigations qu'il vise : à savoir, recueillir des renseignements en vue de l'élaboration , de l'exécution et du contrôle de l'application d'une réglementation économique.

Si la réglementation a été basée sur l'article 1er de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945, c'est, ainsi que l'a expliqué le fonctionnaire délégué, parce que le Ministère de l'Agriculture estime nécessaire de disposer d'une série de renseignements individuels, alors que ces renseignements ne peuvent être transmis à ce Ministère que s'il est recouru à l'article 4 de l'arrêté-loi précité.

.../...

L'article 4 de l'arrêté-loi souligne toutefois très clairement le caractère exorbitant de la communication de renseignements individuels. En outre, l'article 1er dispose que seuls les renseignements "indispensables" à la politique économique peuvent être demandés.

Des mesures aussi exceptionnelles peuvent, seules, justifier les pouvoirs de contrainte extraordinaires conférés aux agents qui participeront aux recensements organisés en vertu de l'article 1er de l'arrêté-loi, ainsi que la rigueur des sanctions qui frappent les infractions à cet arrêté-loi.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est fort douteux que tous les renseignements qui doivent être fournis conformément au projet soient indispensables à la réalisation de l'objet visé par l'arrêté-loi du 31 janvier 1945.

Si le projet permettait de réclamer des renseignements qui ne sont pas indispensables à la réalisation du but pour lequel l'habilitation au sens de l'article 1er de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945 a été donnée, il abuserait de cette habilitation, de sorte que la légalité de diverses prescriptions - et, par voie de conséquence, leur caractère obligatoire - prêterait sérieusement à discussion.

.../...

La solution de cette difficulté - qui résulte en fait de ce qu'une même enquête est appelée à fournir une information générale, aussi bien qu'une information susceptible de faire l'objet de communications individuelles - pourrait être recherchée dans l'organisation du recensement sur la base de la loi de statistique générale du 18 décembre 1936, étant entendu, toutefois, qu'il serait également recouru à l'arrêté-loi du 31 janvier 1945.

Afin d'éviter toute contestation au sujet de la légalité de certaines prescriptions, il conviendrait donc d'établir la réglementation projetée par voie d'un arrêté royal ,qui ferait une distinction entre les renseignements demandés sur la base de la loi du 18 décembre 1936 et ceux demandés sur la base de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945. Ainsi serait maintenue la possibilité de recueillir les renseignements par un seul recensement. La distinction faite ferait, en outre, ressortir quels renseignements relatifs à des cas individuels peuvent être communiqués aux services intéressés et quelles sanctions et voies de contfainte seraient applicables à la communication de certains renseignements.

Sous réserve des considérations qui précèdent, les articles du projet sont encore susceptibles d'être améliorés comme suit :

.../...

Dans sa version néerlandaise, l'article 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Artikel 1.-

Op 15 mei 1959 wordt een algemene landbouwtelling en een algemene telling der bossen gehouden".

La rédaction suivante est proposée pour la version néerlandaise de l'article 2, § 1er :

"Artikel 2.-

§ 1er. Aan de telling zijn onderworpen de natuurlijke personen of rechtspersonen wier bedrijf zijn zetel heeft in België en die op 15 mei 1959, in welke hoedanigheid ook :

1° in België of in de bij de douanewetten bepaalde grenszones, een of meer gronden exploiteren of bezetten welke gebruikt worden voor landbouw- of tuinbouwteelten (in open lucht of onder glas) voor weiden, voor boomgaarden of voor wijmenteelt, en welke samen een oppervlakte van ten minste een are beslaan;

2° voor zover zij niet voldoen aan de onder 1° vastgestelde voorwaarden, houder zijn van ten minste 1 landbouwpaard, of 1 runddier, of 1 fokzeug, of 1 fokbeer of 3 mestvarkens, of 3 schaapsoortigen, of 3 geitsoortigen, of 20 stuks pluimvee of 20 konijnen of 2 bijenkorven;

3° landbouw- of tuinbouwmachines, -werktuigen of -installaties ter beschikking stellen van landbouwers, veehouders of tuinbouwers".

.../...

Au § 2, a, de la même version, il convient d'écrire "landbouw- of tuinbouwmachines" et "landbouw- en tuinbouwprodukten".

L'article 3 devrait être scindé en deux paragraphes, qui seraient ainsi conçus :

"Article 3.-

§ 1er. Le recensement se fait au moyen de dix modèles différents de bulletins de recensement établis par l'Institut national de statistique.

Les renseignements qui sont susceptibles d'être demandés dans chaque modèle de bulletin sont mentionnés dans les annexes jointes au présent arrêté.

§ 2. Les personnes visées à l'article 2 sont tenues de remplir et de signer les bulletins de recensement indiqués ci-après :

1° Les personnes visées à l'article 2, § 1er, 1° et 2°, doivent fournir les renseignements demandés par le bulletin I. Si elles exploitent ou occupent des terres sur le territoire de plusieurs communes, elles doivent, en outre, remplir et signer un bulletin III pour chaque commune.

2° Toutefois, les personnes visées à l'article 2, § 1er, 1°, qui pratiquent uniquement des cultures de légumes ou de fruits pour leur propre consommation, à l'exclusion de toute autre culture, doivent remplir et signer un bulletin II.

Cette prescription ne s'applique pas aux personnes visées au 3°, b, ci-dessous.

.../...

3° Les personnes ... (voir texte du projet) ...

Cette dernière obligation ne vise que:

a) les personnes qui pratiquent ces cultures pour la vente;

b) les personnes qui pratiquent ces cultures pour couvrir les besoins alimentaires ou autres des établissements pénitentiaires..., les services des plantations d'organismes publics produisant pour les besoins de ceux-ci...

4° Les personnes dont la profession principale est agriculteur, éleveur ou horticulteur, celles exerçant la profession d'agriculteur, d'éleveur ou d'horticulteur à titre accessoire mais vendant des produits de leur exploitation, ainsi que les personnes et organismés visés au 3°, b, doivent également remplir et signer un bulletin VIII.

5° Les personnes visées à l'article 2, § 1er, 3°, et § 2, a, doivent remplir et signer un bulletin IX, pour autant qu'elles disposent de machines, instruments ou installations agricoles ou horticoles dont fait mention ce bulletin.

6° ...(le 5° du projet...".

A l'article 8, le terme "présomptions" devrait être remplacé par "indices".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Messieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	L. FREDERICQ, J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. VERMEULEN, substituut.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.