

ML.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
1 1
4. JUL 1961

L. 7537/2.

KONINKRIJK BELGIE.

Coördinateur (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 15e juni 1961 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de uitvoer van appels en peren", heeft de 6e juli 1961 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 15 juin 1961, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'exportation de pommes et de poires", a donné le 6 juillet 1961 l'avis suivant :

ALGEMENE BEMERKING.

Het voorgelegd ontwerp dat ertoe strekt de bestaande regeling betreffende de uitvoer van appels en peren van het ministerieel besluit van 15 juni 1955 door een nieuwe te vervangen, heeft weinig of geen rekening gehouden met de tekst welke bij het advies dat aan genoemd besluit is voorafgegaan door de Raad van State werd voorgesteld ; niet alleen mangelt het ontwerp aan samenhang, doch het is bovendien in alle opzichten gebrekkig gesteld.

Verschillende bepalingen, welke de algemene economie van het ontwerp vergt, komen in de tekst niet voor :

- zo zou men onder meer normaal kunnen verwachten dat bij artikel 8, tweede lid, wordt voorgeschreven dat de verpakking zelf van tafelfruit zuiver en reukloos moet zijn, te meer daar bij artikel 16 deze eis voor de verpakking van gewoon fruit wordt gesteld ;
- zo valt het evenzeer op dat waar artikel 9 de voorgeschreven afmetingen van kratten en kisten aangeeft, in dit artikel nergens gezegd wordt welke afmetingen de dozen moeten hebben, hoewel in het voorlaatste lid van dit artikel naar deze afmetingen wordt verwezen.

Wat betreft het gebrek aan zorg in de redactie, kan men als voorbeeld de artikelen 2, 3, 4, 5, 9 en 12 aanhalen.

Analoge bepalingen, zoals de afwijkingen welke bij artikel 4 onderscheidenlijk voor de categorieën I en II worden toegelaten, zijn niet op dezelfde wijze voorgesteld.

Meerdere bepalingen (zoals artikel 6, a) lijden aan gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

Eindelijk treft men in beide teksten allerlei fouten aan.

In de Nederlandse tekst van de artikelen 10 en 11 is er sprake van "eenmalige" en "meermalige verpakkingen" terwijl in artikel 14 van "grootvruchtige variëteiten" gewag wordt gemaakt.

In de Franse versie treft men uitdrukkingen aan als "les pièces de tête des emballages" (artikel 18).

Het ontwerp zou derhalve aan een grondige herziening moeten worden onderworpen.

BIJZONDERE BEMERKINGEN.

Artikel 23, vierde lid, van het ontwerp bepaalt :

"De erkenning kan, na twee waarschuwingen, door de Minister van Landbouw worden ingetrokken bij gemotiveerde beslissing :

.../...

- 1° wanneer gedurende één maand door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten meer dan 25 t.h. van de ter controle aangeboden appels en peren worden afgekeurd ;
- 2° wanneer de uitvoerder door bedrieglijke praktijken de controlewerkzaamheden van bedoelde Dienst tegenwerkt".

Als rechtsgrond voor die bepaling beroepen de stellers van het ontwerp zich op het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939.

Volgens artikel 1 van dat koninklijk besluit kan de Minister bepalen aan welke eisen inzake samenstelling, inhoud, hoeveelheid, hoedanigheid, oorsprong, aanbieding en presentatie de produkten moeten voldoen om in de handel gebracht, verkocht of uitgevoerd te mogen worden.

Zo kan hij de merken, getuigschriften, tekens, benamingen of andere aanduidingen of bescheiden bepalen, die kunnen aantonen of aan het licht brengen dat aan de evengenoemde voorwaarden is voldaan. Daarnaast kan hij de controlemaatregelen bepalen, en voorschrijven welke regelen particulieren in acht moeten nemen opdat de controle doeltreffend kan zijn.

Artikel 3 van het koninklijk besluit nr 19 stelt straffen op overtreding van besluiten ter uitvoering van artikel 1 voornoemd.

.../...

Artikel 4 van dat besluit straft sommige welbepaalde overtredingen.

Artikel 5 geeft aan welke gevolgen overtreding, als bepaald in de artikelen 3 en 4, kan hebben: inbeslagneming van produkten, verbeurdverklaring van in beslag genomen produkten, bekendmaking van het vonnis, sluiting van het bedrijf op bevel van de rechtbank bij herhaling.

De exporteur de erkenning ontnemen weze het dan nog na twee waarschuwingen, zoals bepaald in artikel 23, vierde lid, van het ontwerp, betekent hem in de onmogelijkheid stellen de produkten van zijn bedrijf uit te voeren zonder dat ze werden gecontroleerd. Die maatregel is klaarblijkelijk bedoeld als een administratieve sanctie, die wordt opgelegd hetzij omdat een zeker percentage vroeger gecontroleerde waar is afgekeurd (artikel 23, vierde lid, 1°), hetzij omdat de exporteur de controle met bedrieglijke middelen tegenwerkt (artikel 23, vierde lid, 2°).

In zijn advies L.2964 over het ministerieel besluit van 25 juli 1952 betreffende de uitvoer van aardappelen heeft de Raad van State er echter aan herinnerd, dat artikel 1 van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939, de Minister niet de bevoegdheid verleent de uitvoer te regelen ten aanzien van de exporteur ; hij kan dat alleen ten aanzien van de uitgevoerde produkten.

.../...

Bovendien betreft het hier een zeer zware sanctie ; ze komt er immers op neer, de betrokkene de uitvoer van zijn produkten te ontzeggen en verkort hem aldus in zijn belangen, ja zelfs in zijn rechten inzake uitvoer.

Het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 verleent echter de Minister van Landbouw niet alleen geen enkele bevoegdheid terzake, maar regelt zelf de bestraffing van overtredingen van ter uitvoering van artikel 1 genomen besluiten (voornoemd advies van de Raad van State).

Het staat dan ook niet aan de Minister, administratieve sancties te bepalen die zouden voorzien in het ontbreken van strafrechtelijke sancties in het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 of die eventueel bij deze laatste zouden komen.

Artikel 23, vierde lid, van het ontwerp mist derhalve rechtsgrond en dient te vervallen.

Het is weliswaar geformuleerd naar het voorbeeld van een door de Raad van State in zijn advies nr L.7161 voorgestelde tekst, die het laatste lid van artikel 3 van het ministerieel besluit van 6 augustus 1960 betreffende de uitvoer van aardappelen is geworden.

Tussen dat besluit en het thans aan de orde gestelde ontwerp bestaat echter een wezenlijk verschil. Het ministerieel besluit van 6 augustus 1960 regelt de uitvoer niet "ten aanzien van de exporteur, aangezien

de Minister dat alleen ten aanzien van de uitgevoerde produkten vermag". Het kent integendeel enkel de produkten, schrijft voor dat deze moeten worden "bereid" met het oog op een eerste controle, waarbij de hulp van een bereider volstrekt noodzakelijk is, en bepaalt welke vereisten de bereiders moeten vervullen, niet om te mogen uitvoeren, maar om te mogen "bereiden". Wordt het recht van bereiding hun ontnomen, dan kunnen ze niettemin verder blijven exporteren mits zij een bereider kiezen. Intrekking van de erkenning als bereider komt er dus niet op neer "de betrokkene de uitvoer van zijn bedrijf te ontzeggen".

De bereider is uiteraard iemand aan wie de Minister - wat trouwens zijn recht is - een opdracht verleent die nauw verband houdt met de controle. Daar met die opdracht nu een zeker vertrouwen is gemoeid, gaat de Minister de bevoegdheid, welke hij aan het koninklijk besluit van 27 juli 1939 ontleent, geenszins te buiten wanneer hij bij grove nalatigheid of bedrieglijke verhindering van de controlewerkzaamheden, de erkenning van een bereider intrekt.

+

+ +

Naar luid van artikel 24 kunnen in bijzondere gevallen door de Minister van Landbouw of door de door hem daartoe gemachtigde ambtenaar van het bepaalde in

.../...

het ontwerp afwijkingen worden toegestaan. Dergelijke toekenning van bevoegdheid is slechts aanvaardbaar voor zover zij aan objectieve criteria is gebonden. Dit doel kan worden bereikt door de redactie van het artikel aan te vullen als volgt :

"... wanneer de omstandigheden van het ogenblik het rechtvaardigen en inzonderheid wanneer blijkt dat de waar voldoet aan de speciale eisen van de vreemde koper of van een bepaalde buitenlandse markt".

OBSERVATION GENERALE.

Le projet, qui tend à substituer une nouvelle réglementation à celle instaurée par l'arrêté ministériel du 15 juin 1955 relatif à l'exportation de pommes et de poires, ne tient pratiquement aucun compte du texte proposé par le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a émis au sujet de cet arrêté ministériel. Non seulement, le projet manque de cohésion mais sa rédaction est en tous points défectueuse.

Plusieurs dispositions, pourtant indispensables à l'économie générale du projet, n'ont pas été insérées dans le texte :

- ainsi, l'on aurait pu normalement s'attendre à ce que l'article 8, alinéa 2, disposât que c'est l'emballage des fruits de table lui-même qui doit être propre et inodore, d'autant plus qu'une telle exigence est formulée par l'article 16 à l'égard de l'emballage des fruits courants;
- ainsi aussi, l'article 9 qui prescrit les dimensions des cageots et des caisses omet-il d'en faire de même pour les boîtes, alors que, dans son avant-dernier alinéa, l'article se réfère également aux dimensions de celles-ci.

Quant au manque de soin apporté à la rédaction du texte, l'on peut citer comme exemples les articles 2, 3, 4, 5, 9 et 12.

.../...

Certaines dispositions, pourtant parallèles, telles par exemple les tolérances prévues à l'article 4 respectivement pour les catégories I et II, n'en sont pas moins présentées chacune d'une manière différente.

D'autre part, dans plusieurs dispositions du projet (par exemple à l'article 6, a,) il y a discordance entre la version néerlandaise et la version française .

Enfin, l'une et l'autre de ces versions présentent diverses fautes.

Le texte néerlandais parle, en ses articles 10 et 11, de "eenmalige" et de "meermalige verpakkingen" et, dans son article 14, de "grootvruchtige variëteiten", tandis que le texte français emploie des expressions telles que "les pièces de tête des emballages" (article 18).

Aussi, le projet devrait-il être complètement revu.

OBSERVATIONS GENERALES.

L'article 23, alinéa 4, du projet dispose :

"Le Ministre de l'Agriculture peut, après deux avertissements, retirer l'agrération par décision motivée:

.../...

- 1° lorsque durant un mois, plus de 25 p.c. des pommes et des poires présentées au contrôle sont refusées par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles;
- 2° lorsque l'exportateur entrave les travaux de contrôle dudit Office par des moyens frauduleux".

Les auteurs du projet invoquent, comme fondement légal de cette disposition, l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939.

L'article 1er de cet arrêté royal permet au Ministre de déterminer les conditions de composition, de constitution, de qualité, de quantité, d'origine, de présentation et de conditionnement auxquelles doivent répondre les produits ... pour pouvoir être mis dans le commerce, ..., vendus ... ou exportés.

Le Ministre peut déterminer, notamment, les marques, certificats, signes, dénominations ou autres indications ou documents de nature à justifier ou à révéler les conditions ci-dessus. Enfin, il peut arrêter les mesures de contrôle et les règles à observer par les particuliers pour que ce contrôle soit efficace.

L'article 3 de l'arrêté royal n° 19 punit les infractions aux arrêtés pris en exécution de l'article 1er précité.

L'article 4 du même arrêté royal punit certaines infractions spécifiquement déterminées.

L'article 5 de cet arrêté royal fixe les conséquences d'une infraction prévue aux articles 3 et 4 précités : saisie des produits, confiscation des produits saisis, publication du jugement, fermeture de l'établissement ordonnée par le tribunal en cas de récidive.

Retirer l'agrération à un exportateur, fût-ce après deux avertissements, comme le prévoit l'article 23, alinéa 4, du projet, c'est mettre l'exportateur dans l'impossibilité d'exporter les produits de son activité sans que ces produits aient été contrôlés. Cette mesure est manifestement prise à titre de sanction administrative, soit parce qu'un certain pourcentage de marchandises antérieurement contrôlées a été refusé (article 23, alinéa 4, 1°), soit parce que l'exportateur a entravé le contrôle par des moyens frauduleux (article 23, alinéa 4, 2°).

Or, comme l'a rappelé l'avis du Conseil d'Etat (L.2964) concernant l'arrêté ministériel du 25 juillet 1952 relatif à l'exportation de pommes de terre, le Ministre n'est pas habilité par l'article 1er de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939, à réglementer l'exportation en considération de l'exportateur; il ne peut réglementer qu'en égard aux produits exportés.

D'autre part, la sanction prévue est particulièrement grave, puisqu'elle équivaut à interdire temporairement à la personne qui fait l'objet de la mesure, l'exportation des produits de son activité; elle porte ainsi atteinte aux intérêts de cette personne, voire à ses droits en matière d'exportation.

Or, l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 non seulement ne confère à cet égard aucun pouvoir au Ministre de l'Agriculture, mais organise lui-même la punition des infractions aux arrêtés pris en exécution de l'article 1er (avis précité du Conseil d'Etat).

Il n'appartient, dès lors, pas au Ministre d'établir des sanctions administratives qui suppléeraient au défaut de sanctions pénales prévues par l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939, ou qui s'ajouteraient éventuellement à ces dernières.

En conséquence, l'article 23, alinéa 4, du projet est dépourvu de fondement légal et il y a lieu de l'omettre.

Sans doute, l'article 23, alinéa 4, du projet s'inspire-t-il d'un texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis L. 7161, texte qui est devenu le dernier alinéa de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 6 août 1960 relatif à l'exportation de pommes de terre.

Mais il y a entre cet arrêté et le projet actuel une différence essentielle. L'arrêté ministériel du 6 août 1960 ne réglemente pas "l'exportation en considération de l'exportateur", alors que le Ministre n'est habilité "à réglementer qu'en égard aux produits exportés". Bien au contraire, l'arrêté ne s'occupe que des produits; il exige que ces produits soient "préparés" en vue d'un premier contrôle qui se fera

avec l'indispensable collaboration du préparateur, et détermine les conditions que les préparateurs doivent remplir, non pas pour pouvoir exporter mais pour pouvoir préparer. Si le droit de préparer leur est retiré, ils pourront continuer à exporter mais à condition de faire choix d'un préparateur. Le retrait d'agrération du préparateur n'équivaut donc pas "à interdire à la personne qui fait l'objet de la mesure l'exportation des produits de son activité".

Le préparateur est essentiellement une personne à qui le Ministre confie, comme il en a le droit, une mission en rapport étroit avec le contrôle. Comme cette mission implique un élément de confiance, le Ministre n'excède pas les pouvoirs qu'il tient de l'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939 en retirant l'agrération du préparateur en cas de négligences graves et d'entraves apportées aux travaux de contrôle par des moyens frauduleux.

+

+ +

Aux termes de l'article 24, des dérogations aux prescriptions du projet peuvent, dans des cas spéciaux, être accordées par le Ministre de l'Agriculture ou par le fonctionnaire qu'il délègue à cette fin. Une telle attribution de compétence n'est

.../...

admissible que lorsqu'elle est liée à des critères objectifs. Cette condition serait remplie si la disposition de l'article 24 était complétée comme suit :

"... lorsque les circonstances du moment le justifient, notamment lorsqu'il est établi que la marchandise satisfait aux exigences spéciales de l'acheteur étranger ou d'un marché extérieur déterminé".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

raadsheer van State,
conseiller d'Etat,

voorzitter,
président,

H. BUCH,
G. VAN BUNNEN,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

F. DUCHENE,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,

R. de RYKE,

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. GROMMEN, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté
par M. M. GROMMEN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.