

MTL.

Grondwet - Raad van State LEGISLATIE - ADVIEZEN
1
20. MAR 1962
Coördinatie (2)

L.7696/2.

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 17e november 1961 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwproducten", heeft de 1e december 1961 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 17 novembre 1961, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles", a donné le 1er décembre 1961 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet strekt ertoe het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwprodukten, bekrachtigd bij de wet van 29 juni 1947, grondig te wijzigen.

De bevoegdheid, welke bij dit koninklijk besluit aan de Minister van Landbouw was verleend, en door het voorontwerp aan de Koning wordt toegekend, wordt aanmerkelijk uitgebreid.

Niet alleen wordt de handel in produkten van de zeevisserij in haar toepassingsgebied opgenomen, doch de Koning zal voortaan ook de handelingen, welke tot zijn verordenende bevoegdheid behoren, aan voorafgaande machtiging of erkenning kunnen onderwerpen en de voorwaarden vaststellen waaraan de personen moeten voldoen om bedoelde machtiging of erkenning te verkrijgen en te behouden.

De belangrijkste wijziging bestaat echter hierin, dat de handelingen, opgesomd bij artikel 1, 1^o, van het ontwerp, welke de Minister van Landbouw tot dusverre alleen ten aanzien van de produkten waarop zij betrekking hadden, kon regelen, voortaan zullen kunnen worden geregeld ten aanzien van de personen die deze handelingen verrichten.

+

+ +

.../...

Terwijl artikel 1 van de thans geldende tekst aan de Minister slechts de bevoegdheid toekent met een nader omschreven doel te reglementeren, verleent artikel 1 van het voorontwerp aan de Koning een ter zake onbeperkte en onvoorwaardelijke macht welke niet langer aan een bepaald doel is gebonden.

Het gaat hier om een buitengewoon brede en belangrijke overdracht van macht, aan de uitoefening waarvan geen bijzondere controlemaatregelen zijn gekoppeld.

+

+ +

Het voorontwerp wil insgelijks de bij het koninklijk besluit nr 19 toegekende verordenende bevoegdheid tot andere gebieden uitbreiden.

Terwijl deze bevoegdheid tot dusverre enkel tot de produkten van de landbouw, tuinbouw en veeteelt was beperkt, wordt zij nu ook tot de produkten van de zeevisserij uitgebreid. Deze wijziging vergt niet enkel dat het opschrift van het koninklijk besluit nr 19 dienvolgens wordt aangevuld, doch wellicht ook dat andere bepalingen van het besluit worden aangepast. Zo ziet men bij voorbeeld niet goed in hoe de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten of de Nationale Zuiveldienst zonder meer in staat zullen zijn ook op het gebied van de zeevisserij te waken over de toepassing van het door de ontworpen wet gewijzigd besluit en van de besluiten genomen krachtens artikel 1. Een uitbreiding van de bevoegdheid van een van deze openbare

.../...

instellingen en derhalve van haar organiek statuut is daartoe op zijn minst noodzakelijk.

+
+ +

Artikel 2 van het voorontwerp strekt ertoe, in het koninklijk besluit nr 19 een artikel 1bis in te voegen, dat luidt als volgt :

"De Koning kan de uitoefening van de machten die hem bij artikel 1 worden verleend, aan de Minister van Landbouw overdragen".

Zowel gehele als gedeeltelijke overdracht van die machten zal dus mogelijk zijn.

Mocht het de bedoeling van de Regering zijn, van die bepaling gebruik te maken om alle bij artikel 1 aan de Koning verleende machten over te dragen aan de Minister, dan ware het eenvoudiger indien de wet die machten rechtstreeks aan de Minister verleende. Wenselijk echter kan men noch het een, noch het ander noemen; in beginsel is het immers de Koning die, luidens artikel 67 van de Grondwet, de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

Wordt die bepaling toch behouden, dan ware het raadzaam ~~te~~ als slotbepaling in artikel 1 op te nemen.

Wordt hiermede integendeel slechts een gedeeltelijke overdracht beoogd, namelijk die van de machten welke men als minder belangrijk kan beschouwen, zoals

.../...

die bedoeld onder 2°, dan verdient het aanbeveling zulks uit de tekst van het ontwerp te doen blijken.

+

+ +

Artikel 4 van het voorontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit nr 19 een artikel 4bis in te voegen, waarbij aan de Minister van Landbouw de bevoegdheid wordt toegekend "het voordeel te weigeren of in te trekken van een controle, van de afgifte van het bij artikel 1, 2°, bepaald voorwerp dat het bestaan van de voorgeschreven voorwaarden moet bewijzen, alsmede van het verlenen of het behouden van een machtiging of erkenning", zulks om andere redenen dan het niet of niet meer vervullen van de vereisten, welke daartoe krachtens artikel 1 werden vastgesteld, en wel omdat de betrokkene hetzij bepaalde overtredingen, hetzij deontologische fouten heeft begaan.

In de gevallen bedoeld bij het eerste lid van artikel 4bis heeft de betrokkene zich schuldig gemaakt aan een strafbaar feit en kan een administratieve sanctie worden toegepast pas nadat de strafrechter hiervoor een definitieve veroordeling heeft uitgesproken.

In de gevallen bepaald bij het tweede lid van artikel 4bis moet de betrokkene zich schuldig hebben gemaakt aan gedragingen welke niet strafbaar zijn doch de goede gang van zaken in het gedrang brengen.

.../...

Het voornemen om een autonoom stelsel van administratieve straffen in te voeren, brengt ernstige bezwaren mede. Het komt er immers op neer de betrokkene tijdelijk of definitief de uitoefening van zijn beroepsbezigheden te ontzeggen en verkort hem aldus in zijn belangen, ja zelfs in zijn rechten inzake handel.

Zo men dit voornemen handhaaft, zou het stelsel nader moeten omljnd worden en, met inachtneming van de hiernavolgende opmerkingen, in zijn toepassing beperkt.

Men kan zich moeilijk verhelen dat het hanteren door de gewone administratieve overheid van een zodanige bevoegdheid weinig aanbevelenswaardig is, gelet op het feit dat deze bestuursoverheid, die actief een bepaald aspect van het algemeen belang moet bevorderen, er niet op voorbereid is uitspraak te doen over overtredingen van de wet door een particulier; daarom kan men vrezen dat deze overheid niet in voldoende mate rekening zal houden met de belangen en de rechten van de particulier.

De met intrekking bedreigde persoon moet derhalve de gelegenheid krijgen zijn verdediging voor te dragen. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij een rechtscollege dat de grond van de zaak kan onderzoeken, is onontbeerlijk. Des te meer daar het de bedoeling is van de Regering, zoals zij door de gemachtigde ambtenaar wordt toegelicht, dat de sanctie aan de overtreding telkens zou zijn aangepast. Volgens het voorontwerp kan de Minister discretionair bepalen welke sanctie zal worden toegepast : het weigeren of intrekken van hetzij een controle, hetzij van de afgifte van het

voorwerp dat het bestaan van de voorgeschreven voorwaarden moet bewijzen, hetzij van het verlenen of het behouden van een machtiging of erkenning.

Ook de formulering van de sancties is voor kritiek vatbaar. Zo sluit onder meer het voorontwerp de weigering of intrekking voor onbepaalde tijd niet uit.

Aan deze opmerkingen van algemene aard, betreffende het ontworpen artikel 4bis, moeten nog andere worden toegevoegd.

In de bepaling van het artikel zijn, zoals reeds aangestipt, twee verschillende gedachtengangen verwerkt :

- a) het opleggen van een administratieve sanctie na definitieve veroordeling wegens een van de overtredingen bij artikel 4 van het koninklijk besluit nr 19 opgesomd, of na definitieve veroordeling tot een correctionele straf wegens een andere overtreding in verband met produkten van de landbouw, de tuinbouw, de veeteelt of de zeevisserij (artikel 4bis, eerste lid);
- b) het opleggen van een administratieve sanctie, na twee waarschuwingen, voor gedragingen welke niet strafbaar zijn, maar de goede gang van zaken in het gedrang brengen, namelijk :
 - 1) het wetens en willens bemoeilijken van de controleverrichtingen;
 - 2) het herhaaldelijk ter controle aanbieden van waren waarvan ten minste 25 t.h. moesten worden afgekeurd;

.../...

- 3) het verwaarlozen hetzij de vergoeding te betalen welke de betrokkenen verschuldigd zijn aan de met de controle belaste diensten, hetzij de inlichtingen te verstrekken welke voor de vaststelling van deze vergoeding noodzakelijk zijn (artikel 4bis, tweede lid).

Hieruit volgt dat het voorontwerp twee soorten van sancties instelt die in de gevallen voorzien bij artikel 4bis, eerste lid, op dezelfde tekortkomingen betrekking hebben : de eerste categorie sancties ter beoordeling van het bestuur, de tweede onderworpen aan de beoordeling van de strafrechter met, in dit geval, alleen de waarborgen die aan iedere strafrechtelijke vervolging verbonden zijn.

Het is wel de bedoeling het opleggen van die administratieve sancties te zien niet als een administratief gevolg dat het bestuur aan het uitspreken van een strafrechtelijke veroordeling kan verbinden, maar als een bijkomende straf die het bestuur, zodra de veroordeling definitief is, naar goeddunken kan bepalen en opleggen omdat dit bestuur zich een klaarder denkbeeld kan vormen van de ongeoorloofde winsten welke de dader dank zij zijn bedrieglijke praktijken maakt, enerzijds, en van de weerslag welke die zelfde bedrieglijke praktijken op 's lands economie, en meer bepaald op zijn afzet, kunnen hebben, anderzijds.

In deze gevallen wordt de repressie in haar geheel aan de bestuursoverheid toevertrouwd zonder dat waarborgen bepaald zijn.

Het enige wat hieromtrent door de tekst wordt geëist, is de voorafgaande twee waarschuwingen en de substantiële vormvereiste dat de beslissing met redenen moet omkleed zijn. Dit is onvoldoende.

De laakbare gedragingen die in artikel 4bis, tweede lid, vatbaar gesteld worden voor loutere administratieve sancties, vragen in het belang van de rechtszekerheid nadere omschrijving.

Zo is het, wat het 1° betreft, noodzakelijk de uitdrukking "bemoeilijken van de controleverrichtingen" nader te verduidelijken, des te meer daar er een gemis van overeenstemming bestaat met de Franse tekst, die zegt "entraver les opérations de contrôle".

Misschien ware dit 1° best gesteld als volgt :
"1° zij die bedrieglijke methoden gebruiken om de ambtenaren van de controledienst op een dwaalspoor te brengen".

In het 2° zou de uitdrukking "herhaaldelijk" moeten vervangen worden door de vermelding van het getal controleverrichtingen waarbij ten minste 25 t.h. der aangeboden produkten moeten worden afgekeurd.

Wat het 3° betreft, wordt in de memorie van toelichting erop gewezen

- dat in geval van wanbetaling om de uit dien hoofde gerezen schuldvorderingen te innen, deze diensten slechts een rechtsvordering voor de rechtbanken van koophandel kunnen instellen ,
- dat de schuldenaars die verwaarlozen de behoorlijk te hunnen laste gefactureerde vergoedingen te betalen, aldus een betalingstermijn genieten welke maanden en soms jaren kan duren, en

- dat zulke toestand niet alleen geschikt is de betrokken dienst financiële moeilijkheden te berokkenen, maar ook minder nauwgezette firma's in een bevoorrechte positie te brengen ten opzichte van hun concurrenten die regelmatig hun schulden kwijten.

Hoe gegrond deze overwegingen ook mogen zijn, toch sluiten zij niet uit dat vergoedingen aanleiding kunnen geven tot ernstige betwistingen die door een rechter moeten worden beslecht. Men kan dus bezwaarlijk de bestuursoverheid machtigen om administratieve sancties naar goeddunken toe te passen, zodra iemand in gebreke blijft de vergoeding te betalen, zonder zich om de reden van de weigering te bekommeren. Het verdient aanbeveling, de machtiging te beperken tot de gevallen waar geen ernstige reden tot weigering aanwezig is.

Te dien einde vervange men de woorden "weigeren of nalaten die vergoeding te betalen" door de volgende : "zonder ernstige reden weigeren of nalaten de vergoeding te betalen".

+
+ +

Krachtens de nieuwe redactie welke bij artikel 5 van het voorontwerp ter vervanging van het eerste lid van artikel 5 van het koninklijk besluit nr 19 is voorgesteld, wordt het personeelslid dat de producten in beslag heeft genomen, ertoe gemachtigd deze producten, wanneer zij aan bederf onderhevig zijn, te verkopen of tegen betaling van een vergoeding aan de eigenaar terug te geven.

.../...

Het is een vast en trouwens een gezond gebruik in onze wetgeving de beschikking over de aangeslagen goederen steeds aan een andere overheid toe te vertrouwen dan die welke de inbeslagneming heeft verricht. Het lijkt dan ook aangewezen, naar gelang van het geval, het bestuur van registratie en domeinen of het bestuur van douanen en accijnzen met deze taak te belasten, en niet de ambtenaar die de misbruiken heeft vastgesteld.

+

+ +

Artikel 7 van het voorontwerp strekt tot bekrachtiging van de ministeriële besluiten welke, vóór de inwerkingtreding van de ontworpen wet, krachtens de koninklijke besluiten nr 18 en nr 19 van 27 juli 1939 werden genomen.

Dergelijke bekrachtiging is door geen wettelijke bepaling voorgeschreven en is overbodig, daar deze ministeriële besluiten, hoewel door de Minister genomen, de nodige rechtsgrond behouden in zoverre zij binnen de perken van de machtigingsbesluiten nr 18 en nr 19 werden genomen en met de nieuwe wet niet strijdig zijn.

Er zou slechts grond bestaan tot bekrachtiging indien de wettelijkheid van sommige bepalingen van de ministeriële besluiten vatbaar voor betwisting zijn. Deze bepalingen of ministeriële besluiten dienen dan ook duidelijker te worden vermeld.

.../...

Bij het voorontwerp dienen bovendien nog volgende vormopmerkingen te worden gemaakt.

Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp van wet zou, om in overeenstemming te zijn met het bepalend gedeelte, moeten luiden als volgt :

"Ontwerp van wet houdende wijziging en uitbreiding tot de zeevisserij van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwprodukten".

Ook het opschrift van het koninklijk besluit nr 19 moet aangepast worden om te beantwoorden aan de nieuwe inhoud die dit besluit krijgt in het ontwerp.

Daartoe dient het ontwerp aan te vangen met een artikel 1, luidend als volgt :

"Artikel 1.-

Het opschrift van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwprodukten, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947, wordt door het volgende opschrift vervangen :

"Koninklijk besluit nr 19 betreffende de handel in landbouw- tuinbouw- en visserijprodukten".

De artikelen 1 tot 7 van het ontwerp moeten dan vernummerd worden.

Formulier van indiening.

In het formulier van indiening vervange men "inhoud" door "tekst".

Artikel 1.

In artikel 1, 2°, in fine, schrijve men "... of stukken bepalen waaruit het bestaan van bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt".

Het 3° van hetzelfde artikel stelde men als volgt :

"3° de onder 1° genoemde handelingen onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning verleend door de Minister van Landbouw of door de instelling of de ambtenaar daartoe gemachtigd door de Minister van Landbouw".

In het 4° van hetzelfde artikel vervange men het woord "uitgevaardigd" door het woord "vastgesteld" en schrijve men in fine "... en te behouden".

In fine van het eerste lid van het 5° van dit artikel schrijve men "... waarop deze reglementeringen van toepassing zijn".

In fine van het tweede lid van dit artikel schrapp men de woorden "bij deze wet".

.../...

Artikel 2.

Onder voorbehoud van hetgeen boven reeds is gezegd in verband met artikel 1bis, dat in artikel 2 van het voorontwerp in het koninklijk besluit nr 19 wordt ingevoegd, stelle men deze bepaling als volgt :

"De Koning kan de uitoefening van machten die hem bij artikel 1 worden verleend, aan de Minister van Landbouw overdragen".

Artikel 3.

Het eerste lid leze men als volgt :

"Onverminderd ... wordt overtreding van de krachtens artikel 1 genomen besluiten gestraft met geldboete van één frank tot vijftwintig frank en met gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen, of met een van die straffen alleen".

In fine van het tweede lid van artikel 3 schrijve men : " ... kan de politierechter de straf verdubbelen".

Artikel 4.

Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe, een artikel 4bis in het koninklijk besluit nr 19 in te voegen.

In het eerste lid van deze nieuwe bepaling is er sprake van "in kracht van gewijsde getreden" veroordelingen.

.../...

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, wordt met deze uitdrukking bedoeld dat de veroordeling niet meer vatbaar is voor voorziening in cassatie. Dit begrip wordt echter duidelijker weergegeven door de uitdrukking "definitieve veroordeling".

Rekening gehouden met deze opmerking en onder voorbehoud van hetgeen reeds boven in verband met artikel 4bis is gezegd, zou het eerste lid van dit artikel beter aanvangen als volgt :

"In geval van definitieve veroordeling wegens een van de overtredingen bij artikel 4 omschreven, of in geval van een definitieve correctionele veroordeling wegens een andere overtreding van de wetten of reglementeringen betreffende de producten van de landbouw, de tuinbouw, de veeteelt of de zeevisserij, kan de Minister van Landbouw... Hij kan na twee waarschuwingen dezelfde sanctie ... toepassen op natuurlijke personen ...".

Artikel 5.

... (zie advies) ...

.../...

Artikel 6.

Het 1° van artikel 6 dient aangevuld als volgt : "... beide bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947".

Artikel 7.

... (zie advies) ...

L'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat apporte de profondes modifications à l'arrêté royal n°19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles, confirmé par la loi du 29 juin 1947.

Il élargit de manière sensible, tout en les attribuant au Roi, les pouvoirs que cet arrêté royal avait conférés au Ministre de l'Agriculture.

Désormais, non seulement ces pouvoirs s'étendront au commerce des produits de la pêche maritime, mais le Roi pourra subordonner les opérations relevant de son pouvoir réglementaire à une autorisation ou agréation préalable et fixer les conditions que devront remplir les intéressés pour obtenir et conserver cette autorisation ou agréation.

La modification la plus importante réside toutefois dans ce que les opérations énumérées à l'article 1er, 1°, du projet pourront à l'avenir être réglementées dans le chef des personnes qui les effectuent, alors que, jusqu'à présent, le Ministre de l'Agriculture n'avait pouvoir de ce faire qu'à l'égard des produits qui faisaient l'objet de ces opérations.

+

+ +

A la différence de l'article 1er du texte actuellement en vigueur, qui ne conférait au Ministre un pouvoir réglementaire qu'à des fins bien précises, l'article 1er de l'avant-projet attribue au Roi un pouvoir illimité et inconditionnel qui cesse d'être subordonné à la poursuite d'un but déterminé.

Il s'agit là d'une délégation de pouvoirs d'une ampleur et d'une importance exceptionnelles dont la mise en oeuvre n'est assortie d'aucune mesure spéciale de contrôle.

+

+ +

L'avant-projet entend, au surplus, élargir le pouvoir réglementaire prévu par l'arrêté royal n°19.

Limité jusqu'ici aux seuls produits de l'agriculture, de l'horticulture et de l'élevage, ce pouvoir est à présent étendu aux produits de la pêche maritime. Cette modification n'entraîne pas seulement la nécessité de compléter en conséquence l'intitulé de l'arrêté royal n°19, mais rendra sans doute indispensable une adaptation de certaines dispositions de cet arrêté . C'est ainsi qu'on n'aperçoit pas que l'Office national des débouchés agricoles et horticoles ou l'Office national du lait seraient qualifiés, dans l'état actuel des choses, dans le domaine de la pêche maritime, à l'application de l'arrêté modifié par la loi en projet et des arrêtés pris en exécution de l'article 1er. Une extension des attributions de l'un de ces organismes publics et, partant, de son statut organique, est à tout le moins nécessaire.

+

+ +

.../...

L'article 2 de l'avant-projet tend à insérer dans l'arrêté royal n° 19 un article 1bis rédigé comme suit :

"Le Roi peut déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 1er".

Eu égard aux termes généraux de cette disposition, la délégation de pouvoirs pourra donc être totale ou partielle.

Si le Gouvernement entend faire usage de la faculté ainsi prévue pour déléguer au Ministre la totalité des pouvoirs que l'article 1er confère au Roi, plus simple serait d'attribuer ces pouvoirs directement au Ministre. Ni l'un ni l'autre procédé ne paraît toutefois recommandable, puisqu'en principe c'est au Roi qu'il appartient, en vertu de l'article 67 de la Constitution, de faire les règlements et les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Si la disposition devait néanmoins être maintenue, il s'indiquerait de la reproduire sous la forme d'une disposition finale de l'article 1er.

Si, en revanche, le Gouvernement n'envisage qu'une délégation partielle portant notamment sur les pouvoirs qu'il est permis de considérer comme étant d'importance secondaire, tels les pouvoirs prévus au 2°, le texte du projet devrait le faire ressortir.

+

+ +

.../...

L'article 4 de l'avant-projet tend à insérer dans l'arrêté royal n° 19 un article 4bis, qui habilite le Ministre de l'Agriculture "à refuser ou à retirer le bénéfice d'un contrôle, de la délivrance de l'objet visé à l'article 1er, 2°, attestant l'existence des conditions prescrites ainsi que de l'octroi ou du maintien d'une autorisation ou agréation", pour des raisons étrangères aux conditions imposées en vertu de l'article 1er, en cas notamment d'infraction pénale dans le chef de l'intéressé ou de manquement par lui à ses obligations professionnelles.

Les actes visés à l'alinéa 1er de l'article 4bis étant de nature délictueuse, il s'ensuit que la sanction administrative ne pourra être infligée qu'après qu'une condamnation définitive aura été prononcée de ce chef par le juge répressif.

En revanche, les cas visés à l'alinéa 2 de cet article supposent des agissements qui ne sont pas punissables mais qui compromettent la bonne marche des affaires.

Le système des sanctions administratives autonomes que le Gouvernement se propose d'instaurer, soulève de sérieuses objections. Il revient, en effet, à frapper l'intéressé de l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer ses activités professionnelles et porte ainsi atteinte à ses intérêts, voire à ses droits en matière de commerce.

Si le Gouvernement estime néanmoins devoir s'en tenir audit système, il sera indispensable d'en préciser la portée et d'en limiter l'application, compte tenu des observations ci-après.

On peut difficilement se dissimuler que la mise en oeuvre d'un tel pouvoir par l'autorité administrative ordinaire n'est guère souhaitable. Cette autorité, qui se doit de promouvoir activement un aspect déterminé de l'intérêt général, n'est pas préparée à statuer sur les infractions à la loi commises par les particuliers, dont il est à craindre dès lors qu'elle ne tienne pas toujours suffisamment compte de leurs droits et intérêts.

C'est pourquoi la personne menacée de retrait d'autorisation doit être mise en mesure de présenter sa défense. Un recours devrait lui être ouvert devant une juridiction habilitée à examiner le fond du litige, d'autant plus que l'intention du Gouvernement, telle qu'elle a été précisée par le fonctionnaire délégué, serait de proportionner la sanction, dans chaque cas, à la gravité de l'infraction. L'avant-projet permet, en effet, au Ministre de déterminer discrétionnairement la sanction à appliquer : refus ou retrait soit d'un contrôle, soit de la délivrance d'un objet attestant l'existence des conditions imposées, soit de l'octroi ou du maintien d'une autorisation ou agrégation.

L'énoncé des sanctions prête, lui aussi, le flanc à critique. C'est ainsi que le texte du projet n'exclut pas le refus ou le retrait pour une durée illimitée.

En plus de cette observation d'ordre général, l'article 4bis projeté appelle les remarques suivantes :

.../...

Ainsi qu'il a déjà été dit ci-dessus, ses dispositions relèvent de deux ordres d'idées différents, en ce qu'elles prévoient :

- a) une sanction administrative infligée à la suite d'une condamnation définitive encourue en raison d'une des infractions énumérées à l'article 4 de l'arrêté royal n°19 ou d'une condamnation définitive à une peine correctionnelle encourue du chef d'une autre infraction relative à des produits de l'agriculture, de l'horticulture, de l'élevage ou de la pêche maritime (article 4bis, alinéa 1er);
- b) une sanction administrative infligée, après deux avertissements, du chef d'agissements non répressibles au pénal, mais de nature à compromettre la bonne marche des affaires, à savoir :
 - 1. l'entrave apportée sciemment et volontairement aux opérations de contrôle;
 - 2. la présentation répétée au contrôle de marchandises dont plus de 25 p.c. ont dû être refusés ;
 - 3. l'omission, soit de payer les rétributions dues aux services chargés du contrôle, soit de communiquer les renseignements nécessaires à l'établissement de cette rétribution (article 4bis, alinéa 2).

Il en résulte que l'avant-projet édicte deux sortes de sanctions qui, dans les cas prévus à l'article

4bis, alinéa 1er, frappent des manquements identiques : la première catégorie de sanctions est laissée à l'appréciation de l'administration, la seconde à celle du juge répressif. Seules les sanctions de la seconde espèce sont assorties de garanties, notamment de celles qui sont inhérentes à toute poursuite pénale.

Il semble bien qu'il y ait lieu de considérer la sanction administrative, non pas comme une conséquence administrative que l'administration a pouvoir d'attacher à une condamnation pénale, mais comme une sanction supplémentaire qu'elle pourra déterminer et infliger discrétionnairement dès que la condamnation sera devenue définitive, par cela précisément qu'elle est le mieux à même de se faire une idée exacte de l'importance des bénéfices illicites tirés des pratiques frauduleuses et de leur répercussion sur l'économie du pays, plus particulièrement sur ses débouchés.

Dans ces cas, la répression est tout entière abandonnée à la discrétion de l'autorité administrative sans comporter la moindre garantie.

Les seules exigences que le texte formule à cet égard sont les deux avertissements préalables, et la formalité substantielle de la motivation. Mais ces exigences sont manifestement insuffisantes.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, les agissements blâmables que l'article 4bis, alinéa 2, rend passibles de sanctions purement administratives, devraient être mieux définis.

C'est ainsi qu'il est indispensable, au 1° de cet alinéa, de préciser le sens des termes "entraver les opérations de contrôle", d'autant plus qu'il y a discordance entre l'expression et l'expression néerlandaise correspondante "bemoeilijken van de controleverrichtingen".

Une meilleure rédaction pour le 1° serait probablement :

"1° qui usent de procédés frauduleux pour induire en erreur les agents du contrôle".

Au 2° il serait préférable de remplacer l'expression "à plusieurs reprises" par l'indication du nombre de contrôles qui doivent avoir donné lieu au refus d'au moins 25 p.c. des produits présentés.

Au sujet du 3°, l'exposé des motifs observe :

- qu'en cas de non-paiement des créances naissant de ce fait, ces offices ne disposent que d'une action devant les tribunaux de commerce;
- que les débiteurs qui négligent de payer les rétributions qui leur ont été dûment facturées, profitent ainsi d'un sursis de paiement pouvant aller de plusieurs mois à quelques années;
- que cette situation est de nature non seulement à créer des difficultés financières pour l'office intéressé, mais aussi à mettre des firmes moins scrupuleuses dans une position privilégiée à l'égard de leurs concurrents qui s'acquittent régulièrement de leurs dettes.

.../...

Quelque pertinentes qu'elles soient, ces considérations n'excluent pas que les rétributions peuvent susciter des contestations qui, en raison de leur gravité, doivent être tranchées par un juge. Il se conçoit, dès lors, malaisément que l'autorité administrative ait pouvoir d'appliquer des sanctions dès qu'une personne reste en défaut de payer la rétribution, sans avoir à se soucier des motifs qui ont déterminé le refus de paiement. Il se recommanderait de limiter cette habilitation aux seuls cas où tout motif sérieux de refus fait défaut. Il suffit, à cet effet, de remplacer les mots "refusent ou omettent de payer cette rétribution" par les mots "refusent ou omettent, sans motif sérieux, de payer cette rétribution".

+

+

+

En vertu de la nouvelle disposition que l'article 5 de l'avant-projet tend à substituer à celle de l'alinéa 1er de l'article 5 de l'arrêté royal n° 19, l'agent qui a pratiqué la saisie de produits périssables peut, soit les vendre, soit les remettre au propriétaire moyennant le paiement d'une indemnité.

Il est de saine et constante pratique dans notre législation d'attribuer la disposition des produits saisis à une autorité autre que celle qui a procédé à la saisie. Il s'indique, dès lors, de charger de cette mission, non pas les fonctionnaires qui ont constaté l'abus, mais l'administration de l'enregistrement et des domaines ou l'administration des douanes et accises, selon le cas.

+

+

+

.../...

L'article 7 de l'avant-projet tend à confirmer les arrêtés ministériels pris avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, en vertu des arrêtés royaux n^{os} 18 et 19 du 27 juillet 1939.

Cette confirmation, qui n'est prévue par aucune disposition légale, est inutile puisque les arrêtés en question, bien que pris par le Ministre, conservent un fondement légal suffisant pour autant qu'ils aient été édictés dans la limite des arrêtés de délégation n^{os} 18 et 19 et qu'ils ne soient pas contraires à la nouvelle loi.

Il n'y aurait matière à confirmation que si la légalité de certaines dispositions de ces arrêtés ministériels était susceptible d'être contestée, auquel cas ces dispositions ou arrêtés devraient être nommément désignés.

Pour le surplus, l'avant-projet appelle les observations de forme ci-après :

Intitulé.

Pour refléter exactement la portée du projet de loi, l'intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi modifiant l'arrêté royal n^o 19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles et l'étendant à la pêche maritime".

.../...

A son tour, l'intitulé de l'arrêté royal n° 19 devrait être adapté à la portée que celui-ci acquiert par l'effet de la loi en projet.

A cette fin, il convient de faire débiter le projet par un article ainsi conçu :

"Article 1er.-

L'intitulé de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles, confirmé par la loi du 16 juin 1947, est remplacé par l'intitulé suivant :

"Arrêté royal n° 19 relatif au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime"

Le numérotage des articles 1er à 7 du projet doit être modifié en conséquence.

Formule de présentation.

Dans la version néerlandaise de la formule de présentation, il convient de remplacer le mot "inhoud" par le mot "tekst".

.../...

Article 1er.

In fine du 2° de l'article 1er, il convient d'écrire : "... documents établissant ou attestant que ces conditions sont réunies".

Le 3° du même article gagnerait à être rédigé comme suit :

"3° subordonner les opérations indiquées au 1° à une autorisation ou agréation préalable accordée par le Ministre de l'Agriculture ou par l'organisme ou le fonctionnaire délégué à cette fin par le Ministre de l'Agriculture".

Au 4° du même article, il est proposé de remplacer le mot "prise" par le mot "éditée" et d'écrire in fine "... et conserver".

A la fin de l'alinéa 1er du 5° de cet article, il serait plus précis d'écrire : ... auxquelles ces réglementations s'appliquent ".

Les mots "par la présente loi", figurant dans la dernière phrase de l'alinéa 2, peuvent être omis.

Article 2.

Sous réserve de l'observation qu'il a faite ci-dessus au sujet de l'article 1bis que l'article 2 de l'avant-projet de loi tend à insérer dans l'arrêté royal n° 19, le Conseil d'Etat suggère la rédaction suivante :

"Le Roi peut déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice de pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 1er".

.../...

Article 3.

In fine de l'alinéa 2 de cet article, il convient d'écrire : "... le juge de police peut porter la peine au double".

Article 4.

A l'alinéa 1er de l'article 4bis, que l'article 4 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal n° 19, il est question de "condamnations coulées en force de chose jugée".

Il ressort des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que cette expression doit s'entendre d'une condamnation qui n'est plus susceptible d'un pourvoi en cassation. Cette idée est exprimée avec plus de précision par les termes "condamnation définitive".

Compte tenu de cette observation et sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus au sujet de l'article 4bis, le Conseil d'Etat propose de rédiger le début de l'alinéa 1er de cet article comme suit :

"En cas de condamnation définitive du chef d'une des infractions prévues à l'article 4, ou en cas de condamnation correctionnelle définitive du chef d'une autre infraction aux lois et règlements relatifs aux produits de l'agriculture, de l'horticulture, de l'élevage ou de la pêche maritime, le Ministre de l'Agriculture peut ...".

Article 5.

...(voir avis)...

Article 6.

Le 1° de l'article 6 est à compléter comme suit : "... tous deux confirmés par la loi du 16 juin 1947".

Article 7.

...(voir avis)...

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,
G. VAN HECKE,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
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.

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.