ML.

- 1 -
17. AUG 1962

L. 7989/2.

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 15e juni 1962 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende reglementering van de afgifte van oorsprongattesten voor landbouw-, tuinbouw- en visserijprodukten", heeft de 29e juni 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 15 juin 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant réglementation de la délivrance des certificats d'origine pour des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche", a donné le 29 juin 1962 l'avis suivant :

Het voorgelegde ontwerp strekt ertoe, door middel van een besluit gezamenlijk genomen door de Minister van Economische Zaken en van Energie enerzijds en door de Minister van Landbouw anderzijds, de bestaande regeling betreffende de afgifte van oorsprongattesten van land- en tuinbouwprodukten te herzien en ze bovendien tot de visserijprodukten uit te breiden.

RECHTSGROND.

Bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongattesten, werd aan de Minister van Economische Zaken een algemene bevoegdheid toegekend om oorsprongattesten af te geven "behoudens de gevallen, waarin de afgifte van oorsprongattesten, wegens hun aard of speciale bestemming, door bijzondere bepalingen wordt beheerst".

Tot deze laatste dienen onder meer te worden gerekend de gevallen waarin bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 betreffende de handel in land- en tuinbouwprodukten en bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr 89 van 30 november 1939 houdende aanvulling en samenschakeling van de reglementering van de handel in zaaizaden, allerhande pootgoed, meststoffen en veevoeder, aan de Minister van Landbouw de bevoegdheid is toegekend dergelijke attesten af te geven betreffende produkten waarop deze besluiten onderscheidenlijk betrekking hebben.

.../...

AANHEF.

Daar het koninklijk besluit nr 283 van 30 maart 1936 aan de Minister van Landbouw geen bevoegdheid ter zake toekent, moet het uit de aanhef worden weggelaten.

Daarentegen moet worden verwezen naar het koninklijk besluit nr 89 van 30 november 1939 houdende aanvulling en samenschakeling van de reglementering van de handel in zaaizaden, allerhande pootgoed, meststoffen en veevoeder, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1947, dat samen met het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 aan het ontwerp tot grondslag dient, en derhalve onmiddellijk na dit laatste in de aanhef moet worden aangehaald.

Men leze evenwel :

"Koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939 ... , gewijzigd door het koninklijk besluit nr 59 van 23 november 1939 ...".

Het vijfde lid van de aanhef weze aangevuld als volgt : "..., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 oktober 1955;".

Het ministerieel besluit van 25 maart 1937 dat in de aanhef enkel wordt aangehaald omdat het door het ontwerp wordt opgeheven, moet daar niet worden vermeld en mag derhalve worden weggelaten.

\+

\+ \+

.../...

In beginsel gelden dan ook als rechtsgrond voor het ontwerp de koninklijke besluiten nr 19 van 27 juli 1939 en nr 89 van 30 november 1939 en, in bijkomende orde, de wet van 15 januari 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Zuivelddienst en de wet van 27 december 1938 betreffende de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten voor zover het ontwerp deze diensten met de afgifte van oorsprongattesten belast.

Hoewel de dienst van de zeevisserij naar het Departement van Landbouw werd overgeheveld, is het de Raad van State evenwel niet bekend dat de Minister van Landbouw gemachtigd werd, het afleveren van oorsprongattesten betreffende de produkten der zeevisserij te reglementeren.

De Minister van Economische Zaken en Energie welke ogenschijnlijk, krachtens zijn algemene bevoegdheid, deze macht bezit, kan ze evenmin op zijn ambtgenoot van Landbouw overdragen.

De bepalingen welke op zeevisserijprodukten betrekking hebben, moeten derhalve uit het ontwerp geweerd ; zij kunnen evenwel het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke regeling welke door de Minister van Economische Zaken en Energie kan worden genomen ; het is derhalve insgelijks overbodig dat de Minister van Economische Zaken en Energie het ontwerp zou medeondertekenen.

\+

\+ \+

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Daar de bepalingen van hoofdstuk I alleen tot doel hebben de macht van de Minister te bevestigen welke hij, bij het nemen van de maatregelen vervat in de verdere bepalingen, zal benutten, is dit hoofdstuk overbodig en dient het te worden weggelaten. Dienvolgens moeten de overige hoofdstukken en artikelen worden vernummerd.

In de artikelen 4 en 5 is het overbodig te bepalen dat de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten en de Nationale Zuiveldienst bevoegd zijn voor het gehele land. Daar het nationale instellingen zijn, is het uiteraard zo. In artikel 4 volstaat het, de laatste volzin te stellen als volgt : "Voor wat het afleveren van oorsprongattesten voor hop betreft, strekt de bevoegdheid niet tot de provincies Oost- en West-Vlaanderen'

\+

\+ \+

De inleidende zin van artikel 6 stelle men als volgt :

"Alle instellingen opgesomd in artikel 1 van het ministerieel besluit van 24 januari 1953 waarbij de nodige machtiging wordt verleend aan de organismen belast met de afgifte van oorsprongattesten en waarbij hun bevoegdheid bepaald wordt, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 20 april 1959 en van 7 december 1959, worden, voor de in die besluiten aangeduide gebieden, gemachtigd tot de afgifte van oorsprongattesten voor de volgende produkten:...".

.../...

Het laatste lid van hetzelfde artikel wordt hierdoor overbodig en dient derhalve te worden weggelaten.

\+

\+ \+

In artikel 8, 4° leze men :

"4) een borgstelling te geven van ten minste 10.000 frank en ten hoogste 100.000 frank, waarvan de aard en het bedrag door de Minister van Landbouw worden vastgesteld. Deze borgstelling mag evenwel worden vervangen door de persoonlijke borgtocht van een of meer leden van de gemachtigde instellingen ".

De laatste zin van het 4°, naar luid waarvan "de borgtocht aan de Schatkist vervalt indien ernstige tekortkomingen in de werking van de dienst worden vastgesteld", moet wegens gebrek aan wettelijke grondslag worden weggelaten.

Daar het bepaalde in het laatste lid van artikel 8 reeds onder het 5° van het eerste lid van hetzelfde artikel is begrepen, zoals trouwens door de gemachtigde ambtenaar wordt toegegeven, is het overbodig en kan het worden weggelaten.

\+

\+ \+

.../...

Noch het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939,noch het koninklijk besluit nr 89 van 30 november 1939 kunnen als rechtsgrond gelden voor artikel 9 van het ontwerp, luidens hetwelk de machtigingen verstrekt aan de private instellingen te allen tijde door de Minister van Landbouw kunnen worden herroepen. Zodanige bepaling gaat immers de macht, welke de Minister aan deze besluiten ontleent, te buiten daar zij de afgifte van oorsprongattesten regelt ten aanzien van de instelling welke met de afgifte is belast, terwijl de Minister door genoemde besluiten alleen gemachtigd wordt regelen te stellen ten aanzien van de oorsprongattesten zelf, alsmede ten aanzien van de produkten waarop deze attesten betrekking hebben.

Artikel 9 moet derhalve worden weggelaten, terwijl in artikel 10 van het ontwerp de woorden "of herroeping" dienen te worden geschrapt.

+

\+ +

In de Nederlandse tekst van artikel 11, eerste lid, de inleidende zin van artikel 19, artikel 21, eerste lid, en artikel 25 vervange men "onderhavig besluit" door "dit besluit".

+

\+ +

De juiste bedoeling van artikel 12 zou beter tot uiting komen indien het gesteld werd als volgt :

.../...

"Artikel 12.-

Ingeval een gemachtigde instelling de afgifte weigert van een oorsprongattest voor een landbouw- of tuinbouwprodukt, wordt het geschil door de Minister beslecht".

Daar de redactie van hoofdstuk III,"Aflevering van oorsprongattesten",werd ontleend aan het ministerieel besluit van 23 januari 1953 tot regeling van de uitvoering van het koninklijk besluit nr 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongattesten, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 12 september 1960, en dat deze ministeriële besluiten onderscheidenlijk het voorwerp van de adviezen L.2642/2 en L.7170/2 hebben uitgemaakt, acht de Raad van State het overbodig deze bepalingen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

\+

\+ \+

De bijlagen, waarvan sprake in dit hoofdstuk, zijn niet bij het ontwerp gevoegd ; volgens de formele verklaring van de gemachtigde ambtenaar zouden zij echter op dezelfde wijze gesteld zijn als de bijlagen welke bij genoemd ministerieel besluit van 23 januari 1953 zijn gevoegd.

\+

\+ \+

.../...

Hoewel het juridisch overbodig is in uitvoeringsbesluiten de strafbepalingen te herhalen, welke door een wettelijke bepaling op de overtreding van deze besluiten is gesteld, kan het in bepaalde gevallen zijn nut hebben deze strafbepalingen in de uitvoeringsbesluiten in herinnering te brengen.

In dat geval moeten de strafbepalingen woordelijk - dit is zonder toevoeging of weglating - worden overgenomen uit de wettelijke bepalingen waarvan het besluit de uitvoering wil verzekeren. De Minister is gemachtigd,noch om misdrijven te bepalen,noch om straffen erop te stellen.

Gezien onderhavig ontwerp deels op het koninklijk besluit nr 19, deels op het koninklijk besluit nr 89 is gesteund en dat beide besluiten strafbepalingen bevatten welke van elkander afwijken, verdient het aanbeveling de artikelen 22 en 23 van het ontwerp te vervangen door een enig artikel,dat als volgt kan worden gesteld :

"Artikel 22.-

Overtreding van dit besluit wordt opgespoord, vastgesteld en gestraft, naargelang het geval, overeenkomstig de artikelen 2, 3, 4, 5 en 6 van het koninklijk besluit nr 19 van 27 juli 1939, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 59 van 23 november 1939,of overeenkomstig de artikelen 3, 4, 5, 6 en 7 van het koninklijk besluit nr 89 van 30 november 1939".

Le projet soumis au Conseil d'Etat tend, par la voie d'un arrêté pris conjointement par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie et par le Ministre de l'Agriculture, à reviser la réglementation actuelle en matière de délivrance de certificats d'origine pour les produits agricoles et horticoles, et à l'étendre aux produits de la pêche.

FONDEMENT LEGAL.

L'article 1er de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine a accordé au Ministre des Affaires économiques compétence générale pour délivrer les certificats en question,"sauf dans les cas où la délivrance de certificats d'origine a été, eu égard à leur caractère et à leur destination spéciale, réglementée par des dispositions particulières".

Au nombre des cas visés par cet article il faut notamment compter ceux dans lesquels l'article 1er de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 relatif au commerce des produits agricoles et horticoles et l'article 1er de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 complétant et coordonnant la réglementation du commerce des semences, des plants de toutes espèces, des engrais et des substances destinées à l'alimentation des animaux, habilitent le Ministre de l'Agriculture à délivrer les susdits certificats pour les produits auxquels ces arrêtés se rapportent respectivement.

.../...

Il en résulte qu'en principe le projet trouve son fondement légal dans les arrêtés royaux n° 19 du 27 juillet 1939 et n° 89 du 30 novembre 1939 et, subsidiairement, dans la loi du 15 janvier 1938 relative à la création d'un Office national du lait et de ses dérivés et dans la loi du 27 décembre 1938 relative à la création d'un Office national des débouchés agricoles et horticoles, dans la mesure où le projet confie à ces Offices la mission de délivrer des certificats d'origine.

Bien que le service de la pêche maritime ait été transféré au Département de l'Agriculture, le Conseil d'Etat ignore si le Ministre de l'Agriculture a été habilité à réglementer la délivrance des certificats d'origine relatifs aux produits de la pêche maritime.

Le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, à qui ce pouvoir appartient apparemment en raison de sa compétence générale en la matière, n'est pas davantage fondé à le déléguer à son collègue de l'Agriculture.

Il s'ensuit que les dispositions relatives aux produits de la pêche maritime doivent être écartées du projet; elles pourraient toutefois faire l'objet d'une réglementation distincte qu'il appartient au Ministre des Affaires économiques et de l'Energie d'édicter. Pour la même raison, l'arrêté en projet ne doit pas être contresigné par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie.

\+

\+ \+

.../...

PREAMBULE.

N'attribuant aucun pouvoir en la matière au Ministre de l'Agriculture, l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 ne doit pas être visé dans le préambule.

En revanche, il y a lieu de mentionner l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 complétant et coordonnant la réglementation du commerce des semences, des plants de toutes espèces, des engrais et des substances destinées à l'alimentation des animaux, arrêté confirmé par la loi du 16 juin 1947 qui constitue le fondement légal du projet au même titre que l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 et doit, dès lors, être visé immédiatement après celui-ci dans le préambule.

Il convient toutefois d'écrire :

"Arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 ... modifié par l'arrêté royal n° 59 du 23 novembre 1939 ...".

L'alinéa 5 du préambule devrait être complété comme suit : "... , modifié par l'arrêté royal du 3 octobre 1955;".

La référence à l'arrêté ministériel du 25 mars 1937, qui n'est mentionné dans le préambule qu'en raison de son abrogation prévue par le projet, est superflue et peut être omise.

\+

\+ \+

.../...

DISPOSITIF.

N'ayant d'autre but que de réaffirmer les pouvoirs que le Ministre mettra en oeuvre en prenant les mesures prévues par les autres dispositions du projet, les dispositions du chapitre Ier sont superflues et doivent être omises. Le numérotage des chapitres et articles suivants doit être adapté en conséquence.

Il est superflu de disposer aux articles 4 et 5 que la compétence de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles et de l'Office national du lait et de ses dérivés s'étend à l'ensemble du pays. S'agissant d'organismes nationaux, cette compétence est évidente. A l'article 4, il suffit, dès lors, d'écrire la dernière phrase en ces termes : "En ce qui concerne la délivrance de certificats d'origine pour le houblon, cette compétence ne s'étend pas aux provinces de Flandre orientale et de Flandre occidentale".

\+

\+ \+

La phrase liminaire de l'article 6 gagnerait à être rédigée ainsi qu'il suit :

"Tous les organismes énumérés à l'article 1er de l'arrêté ministériel du 24 janvier 1953 par lequel l'autorisation requise est donnée aux organismes chargés de la délivrance des certificats d'origine et par lequel leur compétence est fixée, modifié par les arrêtés ministériels du 20 avril 1959 et du 7 décembre 1959, sont

.../...

autorisés, pour les régions désignées dans ces arrêtés, à délivrer des certificats d'origine pour les produits suivants : ".

Le dernier alinéa du même article devient ainsi superflu et doit être omis.

+

+ +

A l'article 8, 4°, il convient d'écrire :

"4) fournir un cautionnement de 10.000 francs et de 100.000 francs au plus, dont la nature et le montant sont fixés par le Ministre de l'Agriculture. Ce cautionnement peut toutefois être remplacé par la caution personnelle d'un ou de plusieurs membres des organismes autorisés".

La phrase finale du 4°, aux termes de laquelle "le cautionnement échoit au Trésor si des déficiences notoires sont constatées dans l'activité du service", est dépourvue de fondement légal et doit être omise.

Déjà incluses dans les dispositions du 5° du premier alinéa de l'article 8, ainsi que le reconnaît le fonctionnaire délégué, les prescriptions du dernier alinéa de cet article sont superflues et peuvent être supprimées.

+

+ +

.../...

Ni l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939 ni l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 ne sauraient être invoqués comme fondement légal de l'article 9 du projet, aux termes duquel "les autorisations délivrées aux organismes privés peuvent être retirées à tout moment par le Ministre de l'Agriculture". Réglant la délivrance de certificats d'origine à l'égard de l'organisme chargé de délivrer ces certificats, une telle disposition sort, en effet, des limites du pouvoir que le Ministre puise dans ces arrêtés, qui ne l'habilitent à édicter des règles qu'à l'égard des certificats d'origine proprement dits et des produits auxquels ces certificats se rapportent.

Il s'ensuit que l'article 9 doit être omis et qu'à l'article 10 il convient de supprimer les mots "ou de retrait d'agréation".

\+

\+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 11, alinéa 1er, de la phrase liminaire de l'article 19, de l'article 21, alinéa 1er, et de l'article 25, il convient de dire "dit besluit" au lieu de "onderhavig besluit".

\+

\+ +

.../...

L'article 12 exprimerait mieux les intentions exactes du Gouvernement s'il était rédigé en ces termes :

"Article 12.-

Au cas où un organisme autorisé refuse la délivrance d'un certificat d'origine pour un produit agricole ou horticole, la contestation est vidée par le Ministre".

Etant donné que les dispositions du chapitre III, "Délivrance des certificats d'origine", sont empruntées à l'arrêté ministériel du 23 janvier 1953 réglant l'exécution de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine, modifié par l'arrêté ministériel du 12 septembre 1960, et que ces deux arrêtés ministériels ont respectivement fait l'objet de ses avis n°s L.2642/2 et L. 7170/2, le Conseil d'Etat estime ne pas devoir soumettre ces dispositions à un nouvel examen.

\+

\+ \+

Les annexes visées dans ce chapitre ne sont pas jointes au texte du projet; le fonctionnaire délégué a toutefois formellement déclaré qu'elles sont établies de la même manière que les annexes jointes à l'arrêté ministériel du 23 janvier 1953 précité.

\+

\+ \+

.../...

Bien qu'il soit juridiquement superflu de reproduire dans des arrêtés d'exécution les sanctions dont une disposition légale punit l'infraction à ces arrêtés, le rappel de ces sanctions peut néanmoins être utile dans certains cas.

Encore faut-il alors reproduire textuellement, sans adjonction ou omission aucune, les sanctions prévues par les dispositions légales dont l'arrêté entend assurer l'exécution. Le Ministre n'a le pouvoir ni de déterminer des infractions, ni de prévoir les peines qui les frapperont.

Etant donné que le projet se fonde, partie sur l'arrêté royal n° 19, partie sur l'arrêté royal n° 89, et que ces deux arrêtés contiennent des dispositions pénales divergentes , il se recommanderait de remplacer les articles 22 et 23 du projet par un seul article ainsi conçu :

"Article 22.-

Les infractions au présent arrêté sont recherchées, constatées et punies conformément aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 de l'arrêté royal n° 19 du 27 juillet 1939, modifié par l'arrêté royal n° 59 du 23 novembre 1939, ou conformément aux articles 3, 4, 5, 6 et 7 de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939, selon le cas".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs: conseiller d'Etat, président,

H.BUCH, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

F.DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F.VAN GOETHEM, assesseurs de la section de législation;

Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, 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.M.GROMMEN, substituut.

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.M.GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.