RAAD VAN STATE
WETGEVING
30-01-1989
Coordinatie

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 31 mei 1988 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de vergoedingen, verschuldigd voor keuring van zaaizaad en pootgoed voor land- en tuinbouw", heeft op 5 oktober 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 31 mai 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les rétributions dues pour le contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles", a donné le 5 octobre 1988 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het ontwerp beoogt de invoering van een nieuwe regeling inzake de vergoedingen verschuldigd voor de keuring van zaaizaad en pootgoed voor land- en tuinbouw, ter vervanging van de ministeriële besluiten van 13 mei 1959, 22 juni 1961, 4 juli 1961 en 27 oktober 1964 welke thans die aangelegenheid regelen. Het stelt tevens de bedragen vast welke zullen verschuldigd zijn voor het bekomen van de jaarlijkse erkenning vereist voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de land-, tuin- en bosbouw.

2. Als rechtsgrond voor het ontwerp, wordt artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt aangevoerd, luidens welke bepaling de Koning "6° de grondstoffen (kan) onderwerpen aan facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras, de kwaliteit en de goede gezondheidstoestand en de vergoedingen (kan) vaststellen welke hiervoor vanwege de fabrikanten, voortbrengers, kwekers, bereiders en telers kunnen worden gevraagd".

In zoverre het ontwerp het betalen van een vergoeding oplegt voor handelingen die de keuring zelf betreffen of die er direct verband mee houden, zoals bv. de inschrijving van teelten met het oog op de keuring ervan, kan

.../...

inderdaad in artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 11 juli 1969 een voldoende rechtsgrond worden gevonden. Artikel 4, a), van de wet van 27 december 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten - welke bepaling de rechtsgrond vormde voor de vier ministeriële besluiten waarvan het ontwerp de vervanging beoogt - moet immers, in de mate dat het gaat om grondstoffen in de zin van de wet van 11 juli 1969, geacht worden door artikel 2, § 1, 6°, van de laatstgenoemde wet stilzwijgend te zijn opgeheven.

In artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 11 juli 1969 kan echter geen rechtsgrond worden gevonden in zoverre het ontwerp betrekking heeft op vergoedingen voor het bekomen van de jaarlijkse erkenning vereist voor de uitoefening van bepaalde beroepen. De rechtsgrond daartoe moet worden gezocht in artikel 2, § 2, van de genoemde wet, gelezen in samenhang met artikel 2, § 1, 4°, van die wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Gelet op het dubbele voorwerp van het ontwerp, vulle men het opschrift aan als volgt : "... alsmede van de vergoedingen verschuldigd voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de land-, tuin- en bosbouw".

Aanhef.

1. Rekening houdend met wat hiervoren i.v.m. de rechtsgrond van het ontwerp werd opgemerkt, dient de eerste aanhefverwijzing als volgt te worden aangevuld : "Gelet op de wet van 11 juli 1969 ..., inzonderheid op artikel 2, §§ 1, 6°, en 2;".

In de Nederlandse tekst van dezelfde verwijzing schrijve men :"... de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw ...".

2. De tweede tot de tiende aanhefverwijzing kunnen beter worden weggelaten, daar de besluiten waarnaar zij verwijzen het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond dienen, noch nodig zijn voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Wenst men die verwijzingen niettemin toch te behouden, dan moeten ze worden gerangschikt in de chronologische volgorde van de besluiten waarop ze betrekking hebben. In wat thans de derde verwijzing is dient men dan te schrijven : "... het ministerieel (niet : koninklijk) besluit van 16 augustus 1979 ...".

Artikel 1.

1. De termen "De vergoedingen te betalen ... in het kader van de keuring van zaaizaad en pootgoed" kunnen bezwaarlijk worden geacht ook de vergoedingen voor de uitoefening van bepaalde beroepen bedoeld in 1° van de bijlage

bij het ontwerp te omvatten. Het verdient derhalve aanbeveling de redactie van artikel 1 aan te vullen in dezelfde zin als hiervoren m.b.t. het opschrift werd voorgesteld.

2. Uit de bewoordingen van artikel 1 moet worden afgeleid, en door de gemachtigde van de Regering werd bevestigd, dat ook de kosten bedoeld in artikel 2 door de betrokkene zullen moeten worden betaald aan de N.D.A.L.T.P., die ze zal doorbetalen aan de instantie of het laboratorium welke de keuring heeft verricht.

3. In de Nederlandse tekst schrijve men "... Nationale Dienst voor de afzet (niet : voor afzet) van ..." en "... bijgevoegde bijlage (niet : bijlagen)".

Artikel 2.

1. Luidens de eerste volzin van dit artikel, mogen de aan de N.D.A.L.T.P. te betalen vergoedingen uitsluitend worden aangewend voor de uitvoering van de keuringen.

Een dergelijk voorschrift betreft het intern beheer van de N.D.A.L.T.P. en hoort derhalve niet thuis in het thans voor advies voorgelegde ontwerp.

2. Blijkens de tweede volzin van het hier besproken artikel, kan de uitvoering van sommige proeven worden toevertrouwd "aan instanties of laboratoria, vreemd aan de

keuringsdienst, maar officieel erkend" en zijn, in dat geval, de kosten welke door die instantie of dat laboratorium in rekening worden gebracht verschuldigd door degene die de vergoeding moet betalen.

Die regeling is gebrekkig geformuleerd, daar het niet de bedoeling is dat, wanneer een proef niet door de N.D.A.L.T.P. zelf wordt uitgevoerd, de betrokkene, benevens de kosten in rekening gebracht door de instantie of het laboratorium, ook nog een vergoeding aan de N.D.A.L.T.P. zou verschuldigd zijn. Men heeft blijkbaar enkel willen tot uitdrukking brengen dat het de betrokkene, en niet de N.D.A.L.T.P., is die geldelijk ook moet instaan voor het verschil tussen het bedrag van de vergoeding die zou verschuldigd zijn als de N.D.A.L.T.P. de proef zelf zou hebben uitgevoerd en het bedrag van de kosten die worden aangerekend door de instantie (of het laboratorium) die de proef heeft uitgevoerd. Daar zulks echter reeds met voldoende duidelijkheid blijkt uit 6°, derde streepje, van de bijlage bij het ontwerp - het enige geval dat men, volgens de verstrekte inlichtingen, op het oog heeft -, kan de tweede volzin van artikel 2 (waarvan overigens de Nederlandse tekst niet overeenstemt met de Franse) beter worden weggelaten.

Met betrekking tot de hier besproken regeling, moet ook nog worden opgemerkt dat zij slechts aanvaardbaar is voor zover het toevertrouwen van een proef aan een andere instantie of een ander laboratorium dan de N.D.A.L.T.P. gebeurt op grond van objectieve criteria die elke willekeur uitsluiten. Mochten dergelijke criteria niet voorhanden zijn, dan zouden de bijkomende kosten die eventueel uit het toevertrouwen van een proef aan een andere instantie of een ander laboratorium zouden voortvloeien, ten laste van de N.D.A.L.T.P. moeten blijven.

Artikel 4.

De redactie van de derde volzin van dit artikel is weinig gelukkig, daar bepalingen van een koninklijk besluit uiteraard geen afbreuk kunnen doen aan een wetsbepaling. Wat eigenlijk wordt bedoeld is, dat het eventueel opleggen van de sanctie van artikel 10 van de wet van 11 juli 1969 het aanrekenen van verwijlintresten met toepassing van de tweede volzin van artikel 4 van het ontwerp niet in de weg staat.

Die bedoeling zou op een meer correcte en tevens duidelijkere manier kunnen worden geformuleerd door de tweede en de derde volzin te versmelten tot een enkele volzin, die als volgt zou luiden :

"Voor elke laattijdige betaling kunnen ... worden aangerekend, onverminderd de eventuele toepassing van artikel 10 van de wet van ...".

Artikel 5.

De op te heffen besluiten dienen in chronologische volgorde te worden opgesomd. Bovendien nummere men de verschillende onderdelen van de opsomming met 1°, 2°, enz.

In het Nederlandse opschrift van het ministerieel besluit van 22 juni 1961 schrijve men : "... verschuldigd voor keuring (niet : voor de keuring) van ...", en in het Nederlandse opschrift van het ministerieel besluit van 4 juli 1961 : "... plantsoenen van (niet : en) kleinfruitsoorten ...".

Artikel 6.

1. Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de diverse bepalingen van het ontwerp. Op twee plaatsen werd nog geen datum ingevuld, omdat die datums seizoengebonden zouden zijn en op dit ogenblik nog niet zouden kunnen worden bepaald. Daar het ontwerp aan particulieren verplichtingen oplegt, zal er moeten voor worden gewaakt die datums zo te kiezen dat aan het ontwerp geen terugwerkende kracht wordt verleend.

2. In de Nederlandse tekst van dit artikel schrijve men "de produktie van zaaizaad (niet : zaaizaden) en pootgoed" in plaats van "de produktie van zaaizaden".

Artikel 7.

In de Nederlandse tekst schrijve men : "... zijn, ieder wat hem betreft, belast met ...".

Bijlage.

1. De Nederlandse en de Franse tekst van het opschrift van 4° stemmen niet met elkaar overeen.

2. In de Nederlandse tekst van 6°, derde streepje, schrijve men : "Het tarief door (niet : voor) deze instellingen in rekening gebracht".

.../...

3. Onder de bijlage dienen dezelfde handtekeningen voor te komen als onder de tekst van het ontworpen besluit.

OBJET ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet a pour objet d'instaurer une réglementation nouvelle en matière de rétributions dues pour le contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles, en remplacement des arrêtés ministériels des 13 mai 1959, 22 juin 1961, 4 juillet 1961 et 27 octobre 1964, qui règlent présentement la matière. Il fixe également les montants qui seront dus pour obtenir l'agrément annuel requis en vue de l'exercice de certaines professions dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture.

2. Le fondement légal invoqué pour le projet est l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, aux termes duquel le Roi peut "6° soumettre les matières premières à un contrôle facultatif ou obligatoire concernant l'origine, l'identité et la pureté d'espèce et de variété, ainsi que la qualité et le bon état sanitaire et fixer les rétributions exigibles à cet effet des fabricants, producteurs, obtenteurs, préparateurs et éleveurs".

Dans la mesure où le projet impose le paiement d'une rétribution pour des actes qui sont relatifs au contrôle même ou qui s'y rapportent directement, tels que par exemple l'enregistrement de plants en vue du contrôle, l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 11 juillet 1969 peut effectivement procurer un fondement légal suffisant. L'article 4, a), de la loi du 27 décembre 1938 relative à la

.../...

création d'un Office national des débouchés agricoles et horticoles - disposition qui constituait le fondement légal des quatre arrêtés ministériels que le projet a pour objet de remplacer - doit en effet, dans la mesure où il s'agit de matières premières au sens de la loi du 11 juillet 1969, être réputé avoir été tacitement abrogé par l'article 2, § 1er, 6°, de cette dernière loi.

Toutefois, aucun fondement légal ne peut être trouvé dans l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 11 juillet 1969, dans la mesure où le projet est relatif aux rétributions pour l'obtention de l'agrément annuel requis pour l'exercice de certaines professions. C'est dans l'article 2, § 2, de la loi précitée, combiné avec l'article 2, § 1er, 4°, de cette loi, qu'il faut chercher le fondement légal nécessaire à cet effet.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Vu le double objet du projet, il y aurait lieu de compléter l'intitulé comme suit : "... ainsi que des rétributions dues du chef de l'exercice de certaines professions dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture".

.../...

Préambule.

1. Compte tenu de ce qui a été observé ci-dessus quant au fondement légal du projet, il conviendrait de compléter comme suit l'alinéa 1er du préambule : "Vu la loi du 11 juillet 1969 ..., notamment l'article 2, §§ 1er, 6°, et 2;".

Dans le texte néerlandais du même alinéa, il y aurait lieu d'écrire : "... de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw ...".

2. Il paraît préférable d'omettre les alinéas 2 à 10 du préambule, car les arrêtés auxquels ils se réfèrent ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ne sont pas non plus nécessaires à une bonne compréhension de la réglementation projetée.

Si l'on désirait néanmoins maintenir ces références, il conviendrait de les classer dans l'ordre chronologique des arrêtés auxquels elles se rapportent. Au surplus, il y aurait lieu, dans cette hypothèse, d'écrire à l'alinéa 3 : "... l'arrêté ministériel (et non : royal) du 16 août 1979 ...".

Article 1er.

1. Les termes "Les rétributions dues ... dans le cadre du contrôle des semences et des plants" ne peuvent guère être considérés comme visant également les rétributions dues du chef de l'exercice de certaines professions, visées au 1° de l'annexe au projet. Il se recommande, dès lors, de compléter la rédaction de l'article 1er dans le sens indiqué ci-dessus à propos de l'intitulé.

.../...

2. Il convient de déduire des termes de l'article 1er, et le délégué du Gouvernement l'a confirmé, que les frais visés à l'article 2 devront être également payés par l'intéressé à l'ONDAH, qui les transférera à l'instance ou au laboratoire ayant effectué le contrôle.

3. Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire : "... Nationale Dienst voor de afzet (et non : voor afzet) van ..." et "... bijgevoegde bijlage (et non : bijlagen)".

Article 2.

1. Aux termes de la première phrase de cet article, les rétributions dues à l'ONDAH doivent être affectées exclusivement à l'exécution des contrôles.

Une telle prescription concerne la gestion interne de l'ONDAH et n'a pas sa place, dès lors, dans le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

2. Aux termes de la seconde phrase de l'article examiné, l'exécution de certains tests peut être confiée "à des instances ou laboratoires étrangers au service de contrôle mais qui ont été agréés officiellement" et, dans cette éventualité, les frais exigés par ces instances ou laboratoires sont dûs par celui qui doit payer la rétribution.

.../...

Cette règle est formulée de manière défectueuse, car l'intention n'est pas, dans le cas d'un test non effectué par l'ONDAH lui-même, d'imposer à l'intéressé, outre les frais comptés par l'instance ou par le laboratoire, le paiement d'une rétribution en faveur de l'ONDAH. Il semble que l'on ait simplement voulu préciser que c'est l'intéressé, et non l'ONDAH, qui aura également à répondre financièrement de la différence entre la rétribution qui serait due si l'ONDAH avait lui-même effectué le test, et le montant des frais réclamés par l'instance (ou le laboratoire) qui l'a effectué. Toutefois, comme cela ressort déjà avec une clarté suffisante du 6°, troisième tiret, de l'annexe au projet - le seul cas qui, selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, serait envisagé - il est préférable d'omettre la seconde phrase de l'article 2, dont les textes français et néerlandais ne concordent d'ailleurs pas.

En ce qui concerne la réglementation précitée, il convient en outre de remarquer qu'elle ne peut être admise que pour autant que ce soit sur la base de critères objectifs, excluant tout arbitraire, que l'on confie l'exécution d'un test à une instance ou à un laboratoire autres que l'ONDAH. En l'absence de critères de cette nature, les frais supplémentaires qui résulteraient éventuellement d'un test confié à une autre instance ou à un autre laboratoire devraient rester à charge de l'ONDAH.

Article 4.

La rédaction de la troisième phrase de cet article est peu heureuse car les dispositions d'un arrêté royal ne peuvent évidemment "porter préjudice" à une disposition

.../...

légale. Il s'agit en fait de disposer que l'imposition de la sanction prévue à l'article 10 de la loi du 11 juillet 1969 ne fait pas obstacle à l'imputation d'intérêts de retard en application de la seconde phrase de l'article 4 du projet.

Le texte traduirait cette intention à la fois plus correctement et plus clairement si la deuxième et la troisième phrase étaient réunies en une seule phrase qui serait rédigée comme suit :

"Pour tout paiement effectué en retard, ... peuvent être exigés, sans préjudice de l'application éventuelle de l'article 10 de la loi du ...".

Article 5.

Les arrêtés à abroger doivent être énumérés dans l'ordre chronologique. Au surplus, il y aurait lieu de numéroter les éléments de l'énumération par 1°, 2°, etc.

Dans l'intitulé néerlandais de l'arrêté ministériel du 22 juin 1961, il conviendrait d'écrire : "... verschuldigd voor keuring (et non pas : voor de keuring) van ...", et dans l'intitulé néerlandais de l'arrêté ministériel du 4 juillet 1961, il y aurait lieu d'écrire : "... plantsoenen van (et non pas : en) kleinfruitsoorten ...".

.../...

Article 6.

1. Cet article règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions du projet. A deux endroits, la date n'a pas encore été complétée parce que ces dates seraient tributaires des saisons et ne pourraient encore être fixées à l'heure actuelle. Comme le projet impose des obligations à des particuliers, il conviendra de veiller à ce que ces dates soient choisies de manière à ne pas attacher d'effet rétroactif à l'arrêté en projet.

2. Dans le texte néerlandais de cet article, il y a lieu d'écrire "de produktie van zaaizaad (et non : zaaizaden) en pootgoed" au lieu de "de produktie van zaaizaden".

Article 7.

Dans le texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire : "... zijn, ieder wat hem betreft, belast met ...".

Annexe.

1. Il existe une discordance entre les textes français et néerlandais de l'intitulé du 4°.

2. Dans le texte néerlandais du 6°, troisième tiret, il conviendrait d'écrire : "Het tarief door (et non : voor) deze instellingen in rekening gebracht".

3. Au bas de l'annexe devront être apposées les mêmes signatures que celles qui figureront au bas de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. VERMEIRE, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.