KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e december 1968 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de handel in zaaigranen", heeft de 9e januari 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 20 décembre 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation du commerce des semences de céréales", a donné le 9 janvier 1969 l'avis suivant :

Met het doel de produktiviteit van de graanteelt in de gemeenschap op te voeren, heeft de Raad van de E.E.G. op 14 juni 1966 een Richtlijn met hetzelfde opschrift tot de Lid-staten gericht waarbij hij deze laatste er wil toe brengen zowel op de handel tussen de Lid-staten als op het in de handel brengen op de nationale markten, een eenvormige en zo streng mogelijke keuringsregeling toe te passen. Beoogd wordt de echtheid en de zuiverheid van de rassen door een officieel toezicht te waarborgen en de Lid-staten te doen voorschrijven dat zaaigranen slechts in de handel mogen worden gebracht, indien zij officieel zijn goedgekeurd als basiszaad, gecertificeerd zaad, gecertificeerd zaad van de eerste vermeerdering of gecertificeerd zaad van de tweede vermeerdering en voldoen aan de voorwaarden vervat in de bijlage II van de Richtlijn (artikel 3, 1, van de Richtlijn).

Zoals blijkt uit het voorgelegd ontwerp oordeelt de Regering de verplichtingen, welke deze Richtlijn voor België als Lid-staat inhoudt, te kunnen nakomen door het vaststellen van een koninklijk besluit dat steunt op 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.

Dit koninklijk besluit nr. 89 machtigt de Koning weliswaar de fabricatie, de toebereiding, de handel, het vervoer, het in voorraad hebben met het oog op de verkoop, de verkoop, de slijting en de invoer te reglementeren en

.../...

onder toezicht te houden van zaaizaden ... en inzonderheid, voor bedoelde produkten een minimum van hoofdzakelijke hoedanigheden vast te stellen, voor te schrijven dat de verpakkingen moeten voorzien zijn van een etiket, moeten gelood of verzegeld zijn, dat de onverpakte waren moeten vergezeld zijn van bescheiden of voorzien van opschriftbordjes, dat een factuur moet afgeleverd worden en de aanduidingen, welke op die etiketten, opschriftbordjes, facturen en andere bescheiden moeten voorkomen, te bepalen.

Het beperkt evenwel deze macht van de Koning door ze aan volgende dubbele doelstelling ondergeschikt te maken.

De Koning zal deze macht slechts mogen uitoefenen

- hetzij met het doel bedrog en vervalsing te voorkomen;
- hetzij ten einde de producenten, de verdelers en de verbuikers te beschermen tegen alle praktijken die afbreuk kunnen doen aan de normale voorwaarden der mededinging.

Verder bepaalt hetzelfde besluit (artikel 1, tweede lid) dat de toevallige verkopen gesloten tussen landbouwers en deze gesloten tussen landbouwers en handelaars, die betrekking hebben op zaaizaden ... door de verkoper zelf voortgebracht, daaraan niet zijn onderworpen.

Reeds bij het besluit van de Regent van 30 juni 1948 tot aanvulling van de reglementering betreffende de handel in zaaigranen en peulvruchtenzaad der landbouwvariëteiten, heeft de Regering een regeling betreffende de handel in zaaizaad getroffen, welke op deze rechtsgrond steunt.

.../...

Dat besluit verbiedt de handel in zaaizaad voor zover het door de Algemene Keuringsdienst voor zaaizaden en pootgoed niet gekeurd of tot de handel werd toegelaten en belast deze dienst ermede de zaaizaden welke hij keurt te rangschikken in één der categorieën bij het door hem opgemaakte keuringsreglement (artikel 1).

Het koninklijk besluit van 21 januari 1952 draagt de bevoegdheden van de Algemene Keuringsdienst voor zaaizaden en pootgoed voor land- en tuinbouw over aan de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten, en belast meteen deze dienst "met de controle van zaaizaden en pootgoed voor land- en tuinbouw, ten einde het voortbrengen en benuttigen van zaaizaden en pootgoed van goede hoedanigheid te bevorderen en de koper van deze produkten waarborgen te geven omtrent herkomst, soort, echtheid, raszuiverheid, variëteit en goede gezondheidstoestand".

Het koninklijk besluit van 25 maart 1952 richt de keuring van zaaizaad en pootgoed in, welke bij eerdervermeld besluit aan de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten is opgedragen (artikel 1).

Het belast de Minister van Landbouw ermede de lijst op te maken van de rassen der verschillende land- en tuinbouwsoorten, die voor keuring aan de Dienst kunnen worden onderworpen (artikel 2).

Deze keuring -aldus artikel 3 van het besluit- heeft tot doel aan de koper van zaaizaad waarborgen omtrent de herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras en de goede gezondheidstoestand te geven.

.../...

Het zaaizaad wordt door de Dienst ingedeeld in een van de klassen welke in artikel 4 van het besluit zijn bepaald (artikel 4).

Om onder een bepaalde klasse te worden gerangschikt, moet het zaaizaad voldoen zowel aan de in de artikelen 6 en 7 van het besluit bepaalde vereisten inzake herkomst en zuiverheid als aan de overige kwaliteitsnormen die de Dienst voor die klasse vordert (artikelen 5 en 56, eerste lid).

Zaaizaad dat niet op zijn minst aan alle voor de laatste klasse gestelde vereisten voldoet, wordt afgekeurd (artikel 8).

Het besluit van 3 december 1963 waarbij eerdervermeld besluit van 30 juni 1948 is opgeheven, handhaaft het verbod zaaizaad in de handel te brengen, dat door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten niet gekeurd en aanvaard werd, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 maart 1952 (artikel 1, eerste lid).

In tegenstelling met het besluit van 30 juni 1948 sluit het de toevallige verkopen bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 89 van 30 november 1939, van dit verbod uit (artikel 1, tweede lid).

Vooreerst heeft het voorgelegd ontwerp een verder reikende draagwijdte. Waar de regeling vervat in de koninklijke besluiten van 30 juni 1948 en 3 december 1963 zich ermede vergenoegde alleen die zaaizaden buiten de handel te stellen, welke niet op grond van een ambtelijke keuring aan de koper de daar omschreven waarborg bieden, strekt artikel 3, 1, van het ontwerp-besluit ertoe te

.../...

verbieden dat zaaigranen in de handel worden gebracht die niet officieel zijn goedgekeurd als basiszaad, gecertificeerd zaad, gecertificeerd zaad van de eerste vermeerdering of gecertificeerd zaad van de tweede vermeerdering en voldoen aan de voorwaarden vervat in bijlage I van het ontwerp-besluit.

In de tweede plaats wil het de Minister van Landbouw machtigen het in de handel brengen te verbieden van gecertificeerd zaad van de tweede vermeerdering van haver, gerst, rijst, tarwe of spelt. De onbetwistbare bedoeling van het ontwerp is, overeenkomstig eerdervermelde Richtlijn van de E.E.G., het in de handel brengen van zaaizaad tot de beste beschikbare zaden te beperken en derhalve alle andere zaaizaden, hoewel zij voor de koper waarborgen bieden omtrent de herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras en de goede gezondheidstoestand, te verbieden van zodra er betere zaaizaden voorhanden zijn.

Het ontwerp-besluit houdt ten slotte geen bepaling in waarbij de toevallige verkopen, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van eerdervermeld koninklijk besluit nr. 89 van het verbod zaaizaden in de handel te brengen worden uitgesloten.

Wetende dat het koninklijk besluit nr. 89 de Koning alleen machtigt de handel in zaaizaden te regelen "met het doel bedrog en vervalsing te voorkomen of ten einde de producenten, de verdelers en de verbuikers te beschermen tegen alle praktijken die afbreuk kunnen doen aan de normale voorwaarden der mededinging" en dat de toevallige verkopen bedoeld in artikel 1, tweede lid, van dergelijke regeling zijn uitgesloten, moet hieruit worden

.../...

besloten dat het ontwerp-besluit in eerdervermeld koninklijk besluit nr. 89 geen rechtsgrond vindt.

De Regering zal derhalve de machtiging van de wetgever moeten bekomen om de doelstelling van eerdervermelde Richtlijn van de Raad van de E.E.G. te kunnen nastreven.

En vue d'accroître la productivité en matière de culture des céréales dans la communauté, le Conseil de la C.E.E. a adressé aux Etats membres, le 14 juin 1966, une Directive, portant le même intitulé, par laquelle le Conseil tend à obtenir de ceux-ci qu'ils appliquent, tant dans le commerce entre les Etats membres que sur leurs différents marchés nationaux, des règles de contrôle unifiées et aussi rigoureuses que possible. Le but est de garantir, par un contrôle officiel, l'identité et la pureté des variétés, ainsi que de faire prescrire, par les Etats membres, que les semences de céréales ne peuvent être commercialisées qu'à condition d'avoir été officiellement certifiées semences de base, semences certifiées, semences certifiées de la première reproduction ou semences certifiées de la deuxième reproduction et de répondre aux conditions prévues à l'annexe II (article 3, 1, de la Directive).

Ainsi qu'il ressort du présent projet, le Gouvernement estime que les obligations qui découlent de cette Directive pour la Belgique, en sa qualité d'Etat membre, peuvent être remplies par la voie d'un arrêté royal fondé sur 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.

Cet arrêté royal n° 89 autorise le Roi à réglementer et à surveiller la fabrication, la préparation, le commerce, le transport, la détention en vue de la vente, la vente, le débit et l'importation des semences ..., et, notamment, à fixer pour les produits visés un minimum de

.../...

qualités substantielles, à prescrire que les emballages seront étiquetés, plombés ou scellés, que les marchandises en vrac seront accompagnées de documents ou munies d'écriteaux, qu'une facture sera délivrée et à déterminer les indications qui devront être reproduites sur ces étiquettes, écriteaux, factures et autres documents.

Il limite toutefois les pouvoirs conférés au Roi, en les subordonnant à la double finalité suivante.

Le Roi ne pourra les mettre en oeuvre qu'afin :

- d'empêcher les tromperies et les falsifications,
- de protéger les producteurs, distributeurs et consommateurs contre tous procédés tendant à fausser les conditions normales de la concurrence.

Le même arrêté (article 1er, alinéa 2) dispose en outre que les ventes occasionnelles conclues entre cultivateurs et celles conclues entre cultivateurs et commerçants et ayant pour objet des semences ... provenant de la culture du vendeur, ne lui sont pas soumises.

L'arrêté du Régent du 30 juin 1948 complétant la réglementation relative au commerce des semences de céréales et de légumes secs des variétés agricoles, avait déjà permis au Gouvernement d'établir une réglementation relative au commerce des semences, qui s'appuyait sur ce fondement légal.

Cet arrêté interdit le commerce des semences lorsque celles-ci n'ont pas été contrôlées ou admises dans le commerce par le Service général de contrôle des semences et des plants, et charge ce service de ranger les semences contrôlées par lui dans une des catégories prévues par le règlement de contrôle qu'il arrête (article 1er).

.../...

L'arrêté royal du 21 janvier 1952 transfère les attributions du Service général de contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, et charge celui-ci "du contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles, en vue de favoriser la production et l'utilisation des semences et des plants de bonne qualité et de donner à l'acheteur de ces produits des garanties d'origine, d'identité, de pureté, de variété et de bon état sanitaire".

L'arrêté royal du 25 mars 1952 organise le contrôle des semences et des plants, contrôle confié à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles par l'arrêté précité du 21 janvier 1952 (article 1er).

Cet arrêté charge le Ministre de l'Agriculture d'arrêter la liste des variétés des espèces agricoles et horticoles susceptibles d'être soumises au contrôle de l'Office (article 2).

Ce contrôle tend - aux termes de l'article 3 de l'arrêté - à donner à l'acheteur de semences des garanties d'origine, d'identité et pureté d'espèce et de variété, ainsi que de bon état sanitaire.

Les semences sont rangées par l'Office dans une des classes visées à l'article 4 de l'arrêté (article 4).

.../...

Pour être rangées dans une classe déterminée, les semences doivent satisfaire à la fois aux conditions de provenance et de pureté fixées aux articles 6 et 7, et aux autres normes de qualité exigées pour cette classe par l'Office (article 5 et article 56, alinéa 1er).

Les semences qui ne satisfont pas, au moins, à toutes les conditions exigées pour la dernière classe, sont refusées (article 8).

L'arrêté du 3 décembre 1963, qui a abrogé l'arrêté précité du 30 juin 1948, maintient l'interdiction de mettre dans le commerce les semences non contrôlées et admises par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 25 mars 1952 (article 1er, alinéa 1er).

Contrairement à l'arrêté du 30 juin 1948, il ne soustrait pas à cette interdiction les ventes occasionnelles prévues par l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 (article 1er, alinéa 2).

Le présent projet, tout d'abord, a une portée plus large. Alors que la réglementation prévue par les arrêtés royaux des 30 juin 1948 et 3 décembre 1963 se bornait à exclure du commerce les seules semences qui ne donnaient pas à l'acheteur les garanties offertes par un contrôle officiel, l'article 3, 1, de l'arrêté en projet tend à interdire la commercialisation des semences de céréales qui ne sont pas officiellement certifiées "semences de base", "semences certifiées", "semences certifiées de la première reproduction" ou "semences certifiées de la deuxième reproduction" et qui ne répondent pas aux conditions prévues à l'annexe I de l'arrêté en projet.

.../...

En outre, il entend habiliter le Ministre de l'Agriculture à interdire la commercialisation de semences certifiées de la deuxième reproduction d'avoine, d'orge, de riz,de froment ou d'épeautre. Le but manifeste du projet, conforme à la Directive de la C.E.E., est de limiter la commercialisation des semences aux meilleures qualités disponibles et, dès lors, d'interdire toutes semences quelconques, même celles qui donnent à l'acheteur des garanties d'origine, d'identité, de pureté d'espèce et de variété, ainsi que de bon état sanitaire, lorsque des semences de meilleure qualité sont disponibles.

Enfin, l'arrêté en projet ne contient pas de disposition portant que les ventes occasionnelles, visées à l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 89 précité, sont soustraites à l'interdiction de commercialisation des semences.

L'arrêté royal n° 89 n'autorisant le Roi à réglementer le commerce des semences que dans le seul but "d'empêcher les tromperies et les falsifications ou de protéger les producteurs, distributeurs et consommateurs contre tous procédés tendant à fausser les conditions normales de la concurrence", et les ventes occasionnelles visées à l'article 1er, alinéa 2, étant exclues de ladite réglementation, il y a lieu de conclure que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement légal dans l'arrêté royal n° 89 précité.

Le Gouvernement devra dès lors solliciter du législateur le pouvoir nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi par la Directive du Conseil de la C.E.E.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
Ch.SMOLDERS,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
M.VERSCHELDEN,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs: F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
Ch.SMOLDERS,

J.LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
M.VERSCHELDEN,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, 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-auditeur-generaal.

La concordance entre la version 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 l'auditeur général.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.