KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 juni 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot uitvoering van artikel 11 van het koninklijk besluit van 18 september 1992 betreffende de benamingen en de eigenschappen van vaste minerale brandstoffen en de levering voor huisbrand", heeft op 8 juli 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 21 juin 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant exécution de l'article 11 de l'arrêté royal du 18 septembre 1992 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des combustibles minéraux solides et à leur livraison à usage domestique", a donné le 8 juillet 1993 l'avis suivant :

Artikel 1.

Gelet op het bepaalde in artikel 7, 6., van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, schrijve men in artikel 1, 2°, van het ontwerp :

"2° vulbedrijf : het vulbedrijf voor minerale vaste brandstoffen voor huisbrand;".

In de artikelen 5, § 1, 6, § 3, en 9, van het ontwerp, dient dan telkens van het "vulbedrijf" en niet van de "vuller" te worden gewaagd.

Artikel 2.

Het artikel is overbodig, gelet op het bepaalde in artikel 11 van het koninklijk besluit van 18 september 1992, en wordt beter uit het ontwerp weggelaten. De volgende artikelen van het ontwerp moeten in dat geval worden vernummerd.

Artikel 3.

In artikel 11, § 1, van het koninklijk besluit van 18 september 1992, wordt reeds bepaald dat de Minister van Economische Zaken de leden van het raadgevend comité benoemt. Het is niet nodig dat in artikel 3, derde lid, van het ontwerp te herhalen.

Artikel 4.

Uit artikel 3, eerste lid, van het ontwerp valt af te leiden dat er twee afgevaardigden van de Administratie voor Energie van het comité deel uitmaken. Derhalve wordt in de eerste zin van artikel 4 beter geschreven : "Het voorzitterschap wordt waargenomen door een afgevaardigde van de Administratie voor Energie ...".

Voorts verdient het aanbeveling de tweede en de derde zin van artikel 4 in een apart lid op te nemen, te stellen als volgt :

"De voorzitter, de leden en hun plaatsvervangers worden benoemd voor een hernieuwbare termijn van 3 jaar. Zij blijven hun mandaat uitoefenen tot hun opvolgers zijn aangewezen".

In de Franse tekst van de eerste zin van het ontworpen artikel 4, tweede lid, wordt melding gemaakt van de woorden "par ailleurs". Een hiermee overeenstemmende term komt niet voor in de Nederlandse tekst.

Voor de laatste zin van het ontworpen artikel 4, tweede lid, wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

"Het lid dat de hoedanigheid verliest op grond waarvan het is benoemd, wordt als ontslagnemend beschouwd. Het lid dat in de plaats komt van het ontslagnemend lid voltooit het mandaat van deze laatste".

Artikel 5.

Paragraaf 1 van artikel 5 zou aan leesbaarheid winnen zo hij in afzonderlijke leden werd ingedeeld. Hiermee rekening gehouden wordt voorgesteld die paragraaf te redigeren als volgt :

"§ 1. Het comité stelt zijn reglement van orde vast en legt het ter goedkeuring voor aan de Minister.

De voorzitter stelt de datum, het uur en de plaats van de vergaderingen vast.

De leden van het comité kunnen de voorzitter voorstellen het vulbedrijf dat de afwijking aanvraagt uit te nodigen mondeling of schriftelijk inlichtingen te verstrekken.

De adviezen worden uitgebracht bij meerderheid van stemmen; in geval van staking van stemmen, is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

Alleen de effectieve leden en hun plaatsvervangers hebben een beraadslagende stem".

In verband met het bepaalde in artikel 5, § 3, zal men ervoor oog hebben dat, indien met het ontwerp bijkomende kosten zijn gemoeid, erover om het akkoord van de Minister van Begroting wordt gevraagd (artikel 6.2., van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole).

Artikel 6.

Naar luid van artikel 11, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 september 1992, kan de Minister van Economische Zaken op advies van het raadgevend comité afwijkingen toestaan op de bepalingen van artikel 10, eerste lid, 1° en 2°, van dat besluit. In aansluiting op het voornoemde artikel 11, § 2, eerste lid, wordt voorgesteld artikel 6, § 3, van het ontwerp, als volgt aan te passen :

"§ 3. Wanneer het comité gunstig heeft geadviseerd over de vraag tot afwijking, wordt dat advies meegedeeld aan de Minister die vervolgens een beslissing neemt.

Wanneer het comité ongunstig heeft geadviseerd over de vraag tot afwijking, wordt het advies van het comité samen met de redenen waarop het steunt, aan het betrokken vulbedrijf meegedeeld bij een ter post aangetekende brief. Het vulbedrijf beschikt over een termijn van 15 dagen om het comité zijn opmerkingen te laten geworden. Na het verstrijken van die termijn worden het advies van het comité, de eraan ten grondslag liggende redenen, alsmede de eventuele opmerkingen van het vulbedrijf, meegedeeld aan de Minister die vervolgens over de vraag tot afwijking beslist. De beslissing is met redenen omkleed en wordt bij een ter post aangetekende brief aan het betrokken vulbedrijf medegedeeld".

Met die tekst wordt het recht van verweer gevrijwaard en vermijdt men - zoals verder onder de artikelen 8 en 9 wordt uiteengezet - dat de beslissing op beroep wordt

genomen door dezelfde overheid als die welke de beslissing waartegen wordt opgekomen, heeft vastgesteld.

Artikel 7.

In dit artikel wordt bepaald dat de afwijking wordt toegestaan voor een periode van "ten hoogste vijf jaar".

Het ontwerp geeft geen criteria aan op grond waarvan de concrete duur van de afwijking door de beslissende overheid wordt bepaald. Mocht het niet mogelijk zijn vooraf op een algemene wijze in criteria te voorzien - hetzij in dit ontwerp, hetzij in het reglement van orde van het comité - zou om redenen van toetsbare rechtsgelijkheid best erin worden bepaald dat in de te nemen beslissing ook met betrekking tot de duur in een specifieke motivering wordt voorzien.

Artikelen 8 en 9.

Artikel 8 regelt de procedure van het "terugtrekken" (Fr. "retirer") van de door de Minister toegestane afwijking. Het verdient aanbeveling de in artikel 11, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 september 1992, gebezigde terminologie te hanteren, en te spreken over het "herroepen" (Fr. "révoquer") van de afwijking.

Artikel 9 voorziet in een procedure van beroep tegen de beslissing van de Minister om een afwijking te

weigeren of om een dergelijke afwijking te herroepen. Uit de samenlezing van de artikelen 6, § 3, 8 en 9, van het ontwerp, volgt dat zowel de beslissing tot afwijzing of tot herroeping van de afwijking, als de beslissing op beroep door de Minister van Economische Zaken worden genomen. In dat verband valt op te merken dat, zelfs in een administratief beroep zoals in dezen, het hoogst ongewoon is dat de overheid die de bestreden beslissing heeft genomen, zelf over het beroep tegen die beslissing oordeelt, ook al geschiedt dat volgens een verschillende procedure.

Om die reden, en mede rekening gehouden met het tekstvoorstel dat in dit advies is geformuleerd voor artikel 6, § 3, waarin de beslissing tot weigering van een afwijking wordt geregeld, verdient het de voorkeur de artikelen 8 en 9 in één artikel samen te voegen, luidend als volgt :

"Artikel (...).-

Wanneer de Minister voornemens is een toegestane afwijking te herroepen, geeft hij daarvan bij een ter post aangetekende brief kennis aan het vulbedrijf. Het vulbedrijf beschikt over een termijn van 15 dagen om de Minister zijn opmerkingen te laten geworden.

De beslissing houdende herroeping van de afwijking wordt genomen nadat de Minister het advies van het comité heeft ingewonnen en moet met redenen zijn omkleed. Zij wordt bij een ter post aangetekende brief aan het vulbedrijf betekend".

Artikel 10.

Zo er geen bijzondere reden is waarom wordt afgeweken van de gewone termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, kan artikel 10 uit het ontwerp worden weggelaten.

Article 1er.

Vu les dispositions de l'article 7, 6., de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, il convient d'écrire à l'article 1er, 2°, du projet :

"2° emplisseur : l'emplisseur de combustibles minéraux solides à usage domestique;".

Dans le texte néerlandais des articles 5, § 1er, 6, § 3, et 9, du projet, il conviendra de faire chaque fois état de "vulbedrijf" et non de "vuller".

Article 2.

L'article est superflu vu les dispositions de l'article 11 de l'arrêté royal du 18 septembre 1992 et devrait, de préférence, être omis du projet. Dans ce cas, la numérotation des articles suivants du projet devra être modifiée.

Article 3.

L'article 11, § 1er, de l'arrêté royal du 18 septembre 1992 dispose déjà que le Ministre des Affaires économiques nomme les membres du comité consultatif. Il n'est pas nécessaire de le répéter à l'article 3, alinéa 3, du projet.

Article 4.

Il peut s'inférer de l'article 3, alinéa 1er, du projet que deux délégués de l'Administration de l'Energie font partie du comité. Il est dès lors préférable d'écrire dans la première phrase de l'article 4 : "La présidence du comité est assurée par un membre délégué de l'Administration de l'Energie ...".

Il est en outre recommandé d'inscrire les deuxième et troisième phrases de l'article 4 dans un alinéa distinct, rédigé comme suit :

"Le président, les membres et leurs suppléants sont nommés pour un terme renouvelable de 3 ans. Ils continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce que leur successeur ait été désigné".

Le texte français de la première phrase de l'article 4, alinéa 2, en projet comprend les mots "par ailleurs", pour lesquels le texte néerlandais ne comporte pas de terme correspondant.

La rédaction suivante est proposée pour la dernière phrase de l'article 4, alinéa 2, en projet :

"Le membre qui perd la qualité en raison de laquelle il a été nommé, est considéré comme démissionnaire. Le membre qui remplace le membre démissionnaire achève le mandat de ce dernier".

Article 5.

Le paragraphe 1er de l'article 5 gagnerait en lisibilité s'il était divisé en alinéas distincts. Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de rédiger ce paragraphe comme suit :

"§ 1er. Le comité arrête son règlement d'ordre intérieur et le soumet à l'approbation du Ministre.

Le président fixe la date, l'heure et le lieu des réunions.

Les membres du comité peuvent proposer au président d'inviter l'emplisseur sollicitant la dérogation à fournir des renseignements verbalement ou par écrit.

Les avis sont émis à la majorité des voix; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Seuls les membres effectifs et leurs suppléants ont voix délibérative".

En ce qui concerne les dispositions de l'article 5, § 3, il conviendra de veiller à ce que l'accord du Ministre du Budget soit demandé si le projet entraîne des dépenses nouvelles (article 6.2., de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire).

Article 6.

Aux termes de l'article 11, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 18 septembre 1992, le Ministre des Affaires économiques peut, sur avis du comité consultatif, consentir des dérogations aux prescriptions de l'article 10, alinéa 1er, 1° et 2°, de cet arrêté. Pour répondre à l'article 11, § 2, alinéa 1er, précité, il est proposé d'adapter l'article 6, § 3, du projet de la manière suivante :

"§ 3. Lorsque le comité rend un avis favorable sur la demande de dérogation, cet avis est communiqué au Ministre qui prend ensuite une décision.

Lorsque le comité rend un avis défavorable sur la demande de dérogation, l'avis du comité est communiqué, avec les motifs sur lesquels il se fonde, à l'empliseur concerné par lettre recommandée à la poste. L'emplisseur dispose d'un délai de 15 jours pour faire part de ses observations au comité. Passé ce délai, l'avis du comité, les motifs sur lesquels il se fonde, ainsi que les éventuelles observations de l'emplisseur, sont transmis au Ministre qui statue ensuite sur la demande de dérogation. La décision est motivée et communiquée à l'emplisseur concerné par lettre recommandée à la poste".

Ce texte garantit les droits de la défense et évite - comme il sera exposé ci-après sous les articles 8 et 9 - que la décision rendue sur recours soit prononcée par la même autorité que celle qui a pris la décision attaquée.

Article 7.

Cet article dispose que la dérogation est accordée "pour une durée maximale de cinq ans".

Le projet n'indique pas les critères sur la base desquels l'autorité investie du pouvoir de décision fixe la durée concrète de la dérogation. S'il s'avérait impossible de prévoir au préalable des critères généraux - soit dans le présent projet, soit dans le règlement d'ordre intérieur du comité - il conviendrait, pour des motifs d'égalité juridique vérifiable, de disposer que la décision à prendre doit également comporter une motivation spécifique en ce qui concerne la durée.

Articles 8 et 9.

L'article 8 règle la procédure du "retrait" (en néerlandais : "terugtrekking") de la dérogation accordée par le Ministre. Il est recommandé de recourir à la terminologie employée par l'article 11, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 18 septembre 1992 et de faire état de la "révocation" (en néerlandais : "herroeping") de la dérogation.

L'article 9 prévoit une procédure de recours contre la décision du Ministre de refuser une dérogation ou de révoquer une telle dérogation. Il ressort de la combinaison des articles 6, § 3, 8 et 9, du projet que tant la décision de refus ou de révocation de la dérogation, que la décision prise sur recours émanent du Ministre des Affaires économiques. A cet égard, il convient de noter que, même dans le cadre d'un recours administratif de l'espèce, il est tout à

fait inhabituel que l'autorité qui a pris la décision attaquée, statue elle-même sur le recours intenté contre cette décision, même dans le cadre d'une procédure différente.

C'est pourquoi, et compte tenu notamment de la proposition de texte formulée dans le présent avis en ce qui concerne l'article 6, § 3, réglant la décision de refus d'une dérogation, il est préférable de fusionner les articles 8 et 9 en un seul article s'énonçant comme suit :

"Article (...).-

Lorsque le Ministre se propose de révoquer une dérogation accordée, il en informe l'emplisseur par lettre recommandée à la poste. L'emplisseur dispose d'un délai de 15 jours pour communiquer ses observations au Ministre.

La décision portant révocation de la dérogation est prise après que le Ministre a recueilli l'avis du comité et doit être motivée. Elle est notifiée à l'emplisseur par lettre recommandée à la poste".

Article 10.

S'il n'existe pas de motif particulier justifiant la dérogation au délai ordinaire d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 10 peut être retranché du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs :
E. WYMEERSCH,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :
griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.