KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e april 1984 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot erkenning van de benaming van oorsprong "Ardense boter" en tot vaststelling van de voorwaarden waaraan dit produkt moet voldoen om onder deze benaming te worden vervaardigd, te koop aangeboden of verkocht", heeft de 4e oktober 1984 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 9 avril 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "reconnaissant l'appellation d'origine "Beurre d'Ardenne" et fixant les conditions que doit réunir ce produit pour être fabriqué, offert en vente ou vendu sous cette appellation", a donné le 4 octobre 1984 l'avis suivant :

Het voor advies overgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de benaming "Ardense boter", met toepassing van de bepalingen van hoofdstuk I, afdeling IV, van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, als benaming van oorsprong aan te wijzen.

Het ontwerp-koninklijk besluit stelt de benaming van oorsprong "Ardense boter" in (artikel 1), bepaalt het geografisch gebied waaruit het produkt afkomstig moet zijn (artikel 3), legt de kwaliteitsnormen vast waaraan het produkt dient te beantwoorden (artikel 4) alsmede de verpakkingsnormen (artikel 5) en onderwerpt de vervaardiging en het te koop aanbieden van het produkt aan het bezit van het bij artikel 16 van de wet van 14 juli 1971 bedoelde attest van oorsprong (artikel 2). Ten slotte regelt het de geldigheidsduur van het attest van oorsprong (artikel 6, § 2) en bepaalt het de aan de aflevering van het attest verbonden kosten (artikel 6, § 3). In het ontwerp zijn ook overgangsregelingen opgenomen ten bate van ondernemingshoofden die nu reeds boter fabriceren of verkopen onder de benaming "Ardense boter".

+

Artikel 15, eerste lid, van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken bepaalt het volgende : "Alvorens enig besluit ter uitvoering van artikel 14 voor te stellen, plaatst de Minister van Middenstand in het Belgisch Staatsblad een bericht waarbij de benaming die hij meent te moeten beschouwen als een benaming van oorsprong, wordt omschreven en waarbij iedere belanghebbende persoon of vereniging wordt uitgenodigd om zijn of haar opmerkingen te maken binnen een maand na die plaatsing".

.../...

In zijn advies van 30 oktober 1969 over het ontwerp dat de wet van 14 juli 1971 is geworden, had de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de raadpleging van bepaalde beroepsverenigingen en belanghebbenden gesteld wat volgt :

> "In dit opzicht moet worden vermeld dat artikel 3 voor het totstandkomen van de koninklijke besluiten, de raadpleging van de bevoegde kamer van ambachten en neringen voorschrijft en, facultatief, die van de beroepsverenigingen van de betrokken sector. Zodanige raadplegingen hebben uiteraard binnenskamers plaats. De vraag rijst of deze waarborgen ter zake kunnen volstaan.
>
> Daar het gaat over bepaling, omschrijving en beoordeling van plaatselijke gebruiken, die bij de bevolking van een bepaalde plaats of streek zijn gevestigd en verspreid, dient het algemeen karakter van het gebruik met de vereiste rechtszekerheid te worden vastgesteld. Daartoe verdient het aanbeveling een procedure in te stellen waarbij een ruime publiciteit in acht wordt genomen, die aan alle belanghebbenden, ook uit andere streken, moet toelaten in het vooronderzoek tussen te komen om het algemeen karakter van een bepaalde doenwijze voor het totstandkomen van sommige produkten te kunnen steunen of betwisten.
>
> Uit een en ander blijkt dat de in artikel 3 vervatte regeling, die uitsluitend steunt op de raadpleging van de kamers van ambachten en neringen, in opzicht van juridische techniek als onvoldoende behoort te worden aangemerkt" (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, nr 13, Bijlage 1, p. 80).

Ingaande op die opmerkingen heeft de Speciale Senaatscommissie de huidige tekst van artikel 15 voorgesteld. Aan die wijziging werden volgende beschouwingen vastgeknoopt :

> "De Koning kan handelen, hetzij uit eigen initiatief, hetzij op verzoek van iedere betrokkene. Alvorens een besluit te nemen is hij er evenwel toe gehouden de Kamer van ambachten en neringen van de provincie of de provincies, die bij het ontwerp is betrokken, te raadplegen en een bericht in het Belgisch Staatsblad te plaatsen ten einde aan iedere belanghebbende toe te laten zijn opmerkingen te laten kennen.

Deze laatste formaliteit beantwoordt aan de wens van de Raad van State om de procedure van de informatie voorafgaand aan de publicatie van een koninklijk besluit, te zien verruimen" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr 13, blz. 19).

Een ruime publiciteit werd ingesteld om de rechtszekerheid te dienen. Dit doel kan evenwel alleen doeltreffend worden bereikt wanneer de inhoud van het bericht in het Belgisch Staatsblad en de uiteindelijke regeling in grote mate overeenstemmen. Zulks is in voorliggend geval niet zo.

Het in het Belgisch Staatsblad van 16 oktober 1980 bekendgemaakte bericht verschilt grondig van de in het voorgelegde ontwerp voorkomende regeling. De kwaliteitsnormen zijn niet dezelfde : het bericht vermeldt een pH lager dan 6,0, terwijl in het ontwerp sprake is van een pH lager dan 5,50; het bericht somt onder 2°, c, een reeks kenmerken op die niet meer voorkomen in het ontwerp.

De geografische omschrijving is evenmin dezelfde. Volgens het bericht had menboter op het oog, vervaardigd in een zuivelfabriek gelegen in en uit melk of room herkomstig uit : 1) de provincie Luxemburg; 2) het zuiden van de provincie Namen, ten oosten van de Maas, tot aan de zuidelijke grens van de landbouwstreek Condroz; en 3) het zuiden van de provincie Luik, vanaf de gemeenten Ocquier, Ouffet, Comblain-Fairon, Xhoris, Harzé, Lorcé, Stoumont, La Gleize, Francorchamps, Bevercé en Robertville. Volgens het ontwerp moet de boter in de provincie Luxemburg of in een van de kantons (blijkbaar worden bedoeld "gerechtelijke kantons", want administratieve kantons in een algemene betekenis bestaan er niet) Beauraing, Gedinne, Rochefort, Dinant, Ferrières, Stavelot, Malmédy, Saint-Vith, Louveigné of Spa gerijpt en tot zijn juist vetzuurgehalte zijn gebracht uit melk of room afkomstig uit dezelfde streek.

.../...

Bij de lijst van de in het ontwerp opgenomen kantons, dient opgemerkt dat Ferrières geen zetel is van een kanton, doch zelf afhangt van het kanton met zetel te Hamoir.

Wat het geviseerde gebied in de provincie Luik betreft, blijkt tevens dat de gemeenten Ocquier en Ouffet, Comblain-Fairon, Xhoris, Harzé en Lorcé, die er volgens het bericht de noordelijke grens vormen, behoren tot kantons die niet in het ontwerp zijn weerhouden, nl. Hoei en Hamoir.

Gelet op de aangegeven verschilpunten tussen het bericht en het ontwerp - van welke verschilpunten men bezwaarlijk kan bevestigen dat ze alle onbelangrijk zijn - kan men niet met de vereiste graad van zekerheid stellen dat de belanghebbenden naar behoren zijn ingelicht over de intenties van de Regering; waren die verschilpunten er niet geweest, dan is het niet uitgesloten dat belanghebbenden zich zouden hebben aangemeld om bezwaren te maken hetzij tegen een te ruim, hetzij tegen een te eng toepassingsgebied van het ontwerp.

Het is derhalve geraden de consultatieprocedure te herbeginnen ten einde betwistingen omtrent de wettigheid van het besluit te voorkomen.

In dit verband moge ook nog de aandacht erop worden gevestigd dat de wet van 6 juli 1976 (B.S. 4 november 1976) de grenzen van de rechtsgebieden van de hoven en rechtbanken zoals zij werden vastgesteld bij de invoering van het Gerechtelijk Wetboek heeft bevestigd, met het gevolg dat daarbij dus nog steeds geen rekening wordt gehouden met de talrijke samenvoegingen van gemeenten en wijzigingen van gemeentegrenzen doorgevoerd bij het koninklijk besluit van 17 september 1975, bekrachtigd bij de wet van 30 december 1975. Ten einde te vermijden dat een mogelijke latere

.../...

aanpassing van de grenzen van de rechtsgebieden aan de nieuwe gemeentegrenzen moeilijkheden tot gevolg zou hebben bij de toepassing van de hier onderzochte regeling, wordt in overweging gegeven het toepassingsgebied ervan te bepalen in functie van de thans bestaande administratieve omschrijvingen (gemeenten en administratieve arrondissementen).

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de qualifier d'appellation d'origine la dénomination "Beurre d'Ardenne", en application des dispositions du chapitre Ier, section IV, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

L'arrêté royal en projet institue l'appellation d'origine "Beurre d'Ardenne" (article 1er), délimite l'aire géographique dont le produit doit être originaire (article 3), fixe les normes de qualité auxquelles le produit doit répondre (article 4) ainsi que les normes d'emballage (article 5) et subordonne la fabrication et l'offre en vente du produit à la possession de l'attestation d'origine visée par l'article 16 de la loi du 14 juillet 1971 (article 2). Enfin, il règle la durée de validité de l'attestation d'origine (article 6, § 2) et fixe les frais relatifs à la délivrance de l'attestation (article 6, § 3). Le projet prévoit en outre un régime transitoire en faveur des chefs d'entreprise qui fabriquent ou vendent déjà actuellement du beurre sous l'appellation "Beurre d'Ardenne".

+

L'article 15, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce dispose comme suit : "Avant de proposer tout arrêté en exécution de l'article 14, le Ministre des Classes moyennes publie au Moniteur belge un avis précisant la dénomination qu'il estime susceptible d'être considérée comme une appellation d'origine et invitant toute personne ou association intéressée à formuler ses observations dans le mois de ladite publication".

Dans son avis du 30 octobre 1969 sur le projet qui allait devenir la loi du 14 juillet 1971, la section de législation du Conseil d'Etat avait relevé ce qui suit en ce qui concerne la consultation de certaines associations professionnelles et personnes intéressées :

.../...

"Il convient d'observer à cet égard, qu'en vertu de l'article 3 les arrêtés royaux doivent être précédés de la consultation de la chambre compétente des métiers et négoces, et facultativement de celle des associations professionnelles du secteur intéressé. Pareilles consultations se déroulent, par essence, en circuit fermé. Il est permis de se demander si, en la matière, ces garanties peuvent suffire.

S'agissant de déterminer, de définir et d'apprécier des usages locaux établis et répandus parmi la population d'un lieu ou d'une région déterminés, il importe d'en dégager avec la sécurité juridique requise, les caractères généraux. Il se recommande, à cet effet, d'instaurer une procédure prévoyant une large publicité et permettant à tous les intéressés, même à ceux d'autres régions, d'intervenir dans l'enquête préparatoire, soit pour confirmer, soit pour contester les caractères généraux attribués à telle ou telle méthode de production.

Il résulte de tout ce qui précède que le régime de l'article 3, fondé exclusivement sur la consultation des chambres des métiers et négoces, doit être considéré comme insuffisant du point de vue de la technique juridique" (Doc. Sénat, 1970-1971, n° 13, Annexe 1, p. 80).

A la suite de ces observations, la Commission spéciale du Sénat a proposé le texte actuel de l'article 15. Cette modification était assortie des considérations suivantes :

"Le Roi pourra agir soit d'initiative, soit à la requête de toute personne intéressée. Avant de prendre un arrêté, il sera toutefois tenu de consulter la Chambre des métiers et négoces de la province ou des provinces concernées par le projet et de publier un avis au Moniteur belge de manière à permettre à toute personne intéressée de faire valoir ses observations.

Cette dernière formalité répond au voeu exprimé par le Conseil d'Etat, de voir élargir la procédure d'information préalable à la publication d'un arrêté royal" (Doc. Sénat, 1970-1971, n° 13, p. 19).

.../...

C'est donc dans un but de sécurité juridique qu'une large publicité a été prévue. Or, ce but ne peut s'atteindre de manière adéquate que lorsque l'avis publié au Moniteur belge et la réglementation finale sont largement concordants du point de vue du contenu. Ce n'est pas le cas en l'occurrence.

L'avis publié au Moniteur belge du 16 octobre 1980 diffère profondément de la réglementation prévue par le présent projet. Les normes de qualité ne sont pas les mêmes : l'avis mentionne un pH inférieur à 6,0,alors que le projet prévoit un pH inférieur à 5,50; au 2°, c, l'avis énumère une série de caractéristiques qui ne se retrouvent pas dans le projet.

La délimitation de l'aire géographique est, elle aussi, différente. Selon l'avis, il s'agissait de beurre fabriqué dans une laiterie située dans une région définie comme suit, à partir de lait ou de crème provenant de cette région : 1) la province de Luxembourg; 2) le sud de la province de Namur, à l'est de la Meuse, jusqu'à la limite méridionale de la région agricole du Condroz; et 3) le sud de la province de Liège, à partir des communes d'Ocquier, Ouffet, Comblain-Fairon, Xhoris, Harzé, Lorcé, Stoumont, La Gleize, Francorchamps, Bevercé et Robertville. Selon le projet, le beurre doit avoir été maturé et butyré dans la province de Luxembourg ou dans l'un des cantons (il s'agit apparemment de "cantons judiciaires" car il n'existe pas de cantons administratifs au sens général) de Beauraing, Gedinne, Rochefort, Dinant, Ferrières, Stavelot, Malmédy, Saint-Vith, Louveigné ou Spa, à partir de lait ou de crème provenant de la même région.

Quant à la liste des cantons reprise dans le projet, il y a lieu d'observer que Ferrières n'est pas le siège d'un canton mais relève du canton dont le siège est la commune de Hamoir.

.../...

En ce qui concerne l'aire visée dans la province de Liège, il apparaît en outre que les communes d'Ocquier et Ouffet, Comblain-Fairon, Xhoris, Harzé et Lorcé, dont l'avis précité spécifie qu'elles forment la limite septentrionale de cette aire, relèvent de cantons qui n'ont pas été retenus dans le projet, à savoir les cantons de Huy et de Hamoir.

En raison des divergences qui se constatent entre l'avis et le projet, divergences dont on peut difficilement soutenir qu'elles soient toutes d'importance secondaire, il n'est pas possible d'affirmer avec la certitude voulue que les intéressés ont été dûment informés des intentions du Gouvernement; il n'est pas exclu, s'il n'y avait pas eu ces divergences, que certains intéressés se seraient manifestés qui auraient eu des objections à formuler contre le caractère trop large ou trop restreint du champ d'application du projet.

Il s'indique dès lors de recommencer la procédure de consultation afin d'éviter des contestations sur la légalité de l'arrêté.

A cet égard, il convient par ailleurs de souligner que la loi du 6 juillet 1976 (Moniteur belge du 4 novembre 1976) a confirmé les limites des ressorts des cours et tribunaux telles qu'elles avaient été fixées par le Code judiciaire. Il s'en suit que ces limites ne tiennent toujours pas compte des nombreuses fusions de communes et modifications de limites de communes qui ont été opérées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975. Afin d'éviter qu'une éventuelle adaptation ultérieure des limites des ressorts judiciaires aux nouvelles limites des communes n'entraîne des difficultés pour l'application de la réglementation examinée, il est suggéré de déterminer le champ d'application de celle-ci en fonction des circonscriptions administratives telles qu'elles existent actuellement (communes et arrondissements administratifs).

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	S. VAN AELST,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

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

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.