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 29 april 1988 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de handel in inlandse tarwe", verzoek dat op 24 juni 1988 werd bevestigd, heeft op 18 januari 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 29 avril 1988, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au commerce du froment indigène", demande confirmée le 24 juin 1988, a donné le 18 janvier 1989 l'avis suivant :

1. Blijkens de aan de Raad van State verstrekte toelichting, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit er in essentie toe de produktie aan te moedigen van inlandse tarwe "van categorie A" (1) en het verbouwen van inlandse tarwe "van categorie B" (1) af te remmen. De daartoe in het ontwerp-besluit opgenomen regeling kan in grote lijnen als volgt worden omschreven :

- Elke koper van inlandse tarwe dient, voor elke levering van ten minste 5 ton en bestemd voor verdere verwerking, een representatief monster te ontleden of te laten ontleden. Voor tarwe van categorie A heeft die analyse betrekking op vijf hoedanigheden (het gehalte aan vocht, aan onzuiverheden en aan ruw eiwit, het natuurgewicht (of hectolitergewicht of soortelijk gewicht) en de sedimentatie-index van Zeleny). Tarwe die wordt verkocht als zijnde van categorie B wordt gecontroleerd op twee hoedanigheden (het gehalte aan vocht en het natuurgewicht) (zie artikel 4 van het ontwerp).

- Aan de hand van die analyse-uitslagen zal de verkoopprijs van de tarwe worden bepaald : naargelang van de resultaten van de ontleding zal de door de verkoper en

.../...

---

(1) Luidens artikel 1 van het ontwerp-besluit dient onder "tarwe van categorie A" te worden verstaan "inlandse tarwe die verkocht wordt als zijnde geschikt om in een maalderij verwerkt te worden tot meel of gelijkaardige produkten bestemd voor de bereiding van brood, voor de fabricage van biscuit of voor de fabricage van tarwezetmeel en tarwegluten", terwijl met "tarwe van categorie B" bedoeld wordt "inlandse tarwe die verkocht wordt voor de dierlijke voeding ... of voor gelijk welk ander gebruik dan (bepaald voor tarwe van categorie A)".

de koper overeengekomen "basisprijs" worden verhoogd met "toeslagen" of verminderd met "afhoudingen" (artikel 5 van het ontwerp).

- De hiervoren bedoelde toeslagen en afhoudingen zullen worden vastgesteld aan de hand van barema's "die vóór 1 juli van elk jaar overeengekomen worden tussen de leden van het Nationaal Comité (voor de kwaliteit van de tarwe) (1), met uitsluiting van de vertegenwoordigers van de openbare macht, en goedgekeurd door de Minister van Landbouw" (artikel 6, eerste lid, van het ontwerp).

- Die barema's - en meteen ook de basiskwaliteitsnormen - zouden derwijze worden vastgesteld dat voor tarwe van categorie A een gevoelig hogere prijs zou moeten worden betaald dan voor tarwe van categorie B. Het prijsverschil zou van die aard zijn dat het voor de producenten een voldoende stimulans zou vormen om bij voorkeur tarwe van categorie A te verbouwen.

.../...

---

(1) Luidens artikel 2 van het ontwerp wordt dat Comité opgericht bij het Bestuur van (de) Economische Diensten van het Ministerie van Landbouw. De samenstelling ervan wordt bepaald door de Minister van Landbouw, met dien verstande dat het vertegenwoordigers moet omvatten van "de representatieve landbouwberoepsorganisaties, de coöperaties, de handel, de verwerkers en de openbare besturen".

2. Luidens de aanhef van het ontwerp-besluit zou de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten de rechtsgrond vormen voor de ontworpen regeling.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de ontworpen regeling inzonderheid een rechtsgrond kunnen vinden in de artikelen 2 en 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975.

Die bepalingen luiden als volgt :

"Art. 2.- Deze wet heeft tot doel :

1° de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, de kwekers, de vissers, de verdelers, de bereiders, de veilingen, de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die tot gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van mededinging;

2° de plantaardige en dierlijke produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen;

3° afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden op de binnenlandse en buitenlandse markten.

Art. 3.- § 1. De Koning kan ten aanzien van de in deze wet bedoelde produkten :

1° de voorwaarden bepalen inzake produktie, verwerking, bewerking, samenstelling, bewaring, vervoer, behandeling, vervaardiging, bereiding, opslag, kwaliteit, hoeveelheid, oorsprong, herkomst, triëring, verpakking, presentatie, conditionering en reclame waaraan die produkten moeten voldoen om te worden in de handel gebracht, verworven, aangeboden, ten verkoop tentoongesteld, in bezit gehouden, bereid, vervoerd, verkocht, geleverd, onder kosteloze of bezwarende titel afgestaan, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd;".

De Raad van State heeft er reeds eerder op gewezen (1) dat in het geciteerde artikel 3, § 1, 1°, uitsluitend regelingen bedoeld zijn waarbij minimale vereisten inzake produktie, kwaliteit, herkomst, enz. ... worden vastgesteld waaraan de in de wet bedoelde produkten moeten voldoen om te mogen worden in de handel gebracht, bereid, verkocht, enz. ....

Krachtens artikel 2 van de wet moeten de op grond van artikel 3, § 1, 1°, vastgestelde regelingen bovendien tot doel hebben, hetzij de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, ... bereiders ... en verbruikers, hetzij de produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen, hetzij afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden.

De in het ontwerp-besluit opgenomen regeling, die er uiteindelijk op neerkomt dat de overheid ingrijpt in de vrije prijsvorming, met de bedoeling de producenten ertoe aan te zetten meer tarwe van categorie A en minder van categorie B te verbouwen, kan kennelijk niet worden ingepast in de bevoegdheid welke de Koning ontleent aan artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 25 maart 1975 gelezen in samenhang met artikel 2 van die wet.

.../...

---

(1) Adviezen L. 15.587/8 en L. 15.588/8 van 13 oktober 1983 i.v.m. ontwerpen betreffende de kwaliteitslabels voor landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten en advies L. 16.436/8 tot L. 16.440/8 van 20 februari 1985 i.v.m. ontwerpen betreffende de kwaliteitslabels voor geslacht pluimvee.

Wat inzonderheid de in de artikelen 2, 4 en 6 opgenomen bepalingen in verband met het Nationaal Comité voor de kwaliteit van de tarwe betreft, zou - gelet op de samenstelling en de bevoegdheden van dat Comité, meer bepaald de bevoegdheid bedoeld in artikel 6, eerste lid - tevergeefs in artikel 29 van de Grondwet een rechtsgrond worden gezocht.

Die grondwetsbepaling laat de Koning immers alleen toe de interne organisatie en werking van de rijksbesturen te regelen.

---

1. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le projet d'arrêté soumis pour avis vise essentiellement à encourager la production de froment indigène "de catégorie A" (1) et à freiner la culture du froment indigène "de catégorie B" (1). La réglementation reprise à cet effet dans le projet d'arrêté peut être définie dans les grandes lignes comme suit :

- Tout acheteur de froment indigène est tenu, pour chaque livraison d'au moins 5 tonnes destinée à la transformation ultérieure, d'analyser ou de faire analyser un échantillon représentatif. Pour le froment de catégorie A, cette analyse porte sur cinq propriétés (la teneur en humidité, en impuretés et en protéine brute, la masse à l'hectolitre (ou poids d'hectolitre ou poids connexe) et l'indice de sédimentation de Zélény). Le froment vendu comme étant de catégorie B est contrôlé sur deux propriétés (la teneur en humidité et la masse à l'hectolitre) (voir article 4 du projet).

- Sur la base de ces résultats d'analyse, on déterminera le prix de vente du froment : selon les résultats de l'analyse, le "prix de base" convenu entre le vendeur et

.../...

---

(1) Aux termes de l'article 1er du projet d'arrêté, il faut entendre par "froment de catégorie A", "le froment indigène vendu comme étant apte à être transformé dans une meunerie en farines ou produits similaires destinés à la panification, à la fabrication de biscuits ou à la fabrication d'amidon et de gluten de froment", tandis que par "froment de catégorie B", s'entend du "froment indigène qui est vendu pour l'alimentation des animaux ... ou pour tout autre usage que (ceux précités pour le froment de catégorie A)".

l'acheteur sera majoré de "bonifications" ou diminué de "réfactions" (article 5 du projet).

- Les bonifications et réfactions précitées seront déterminées sur la base de barêmes "convenus avant le 1er juillet de chaque année entre les membres du Comité national (pour la qualité du froment) (1), à l'exception des représentants des pouvoirs publics, et approuvés par le Ministre de l'Agriculture" (article 6, alinéa 1er, du projet).

- Ces barêmes - et, du même coup, les normes de base de qualité - seraient fixés de manière telle qu'un prix sensiblement plus élevé devrait être payé pour le froment de catégorie A que pour le froment de catégorie B. La différence de prix serait de nature à constituer un stimulant suffisant pour inciter les producteurs à cultiver de préférence du froment de catégorie A.

.../...

---

(1) Aux termes de l'article 2 du projet, ce Comité est institué à l'Administration des Services économiques du Ministère de l'Agriculture. Sa composition est déterminée par le Ministre de l'Agriculture, étant entendu qu'il doit comprendre les représentants "des organisations professionnelles agricoles représentatives, des coopératives, du négoce, de l'industrie de transformation et des pouvoirs publics".

2. Aux termes du préambule du projet d'arrêté, le fondement légal de la réglementation projetée résiderait dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Selon le fonctionnaire délégué, la réglementation projetée pourrait trouver un fondement légal plus particulièrement dans les articles 2 et 3, § 1er, 1°, de la loi précitée du 28 mars 1975.

Ces dispositions sont formulées comme suit :

"Art. 2.- La présente loi a pour objet :

1° de sauvegarder les intérêts des producteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des distributeurs, des préparateurs, des criées, des utilisateurs et des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications et à supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence;

2° de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale et animale;

3° de conserver, de conquérir et de développer les débouchés sur les marchés intérieurs et étrangers.

Art. 3.- § 1. Le Roi peut, en ce qui concerne les produits visés dans la présente loi :

1° déterminer les conditions de production, de transformation, de travail, de composition, de conservation, de transport, de manipulation, de fabrication, de préparation, de stockage, de qualité, de quantité, d'origine, de provenance, de tirage, d'emballage, de présentation, de conditionnement et de publicité auxquelles ces produits doivent satisfaire pour être mis dans le commerce, acquis, offerts, exposés en vente, détenus, préparés, transportés, vendus, livrés, cédés à titre gratuit ou onéreux, importés, exportés ou traités en transit;".

.../...

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà relevé à diverses reprises (1), les réglementations citées à l'article 3, § 1er, 1°, sont exclusivement des réglementations qui déterminent les conditions minimales de production, de qualité, d'origine, etc. ... auxquelles les produits visés dans la loi doivent satisfaire pour pouvoir être mis dans le commerce, préparés, vendus, etc. ...

Aux termes de l'article 2 de la loi, les réglementations fixées sur la base de l'article 3, § 1er, 1°, ont en outre pour objet, soit de sauvegarder les intérêts des producteurs, ... des préparateurs ... et des consommateurs, soit de favoriser, d'améliorer et de protéger la production, soit de conserver, de conquérir et de développer les débouchés.

La réglementation prévue par le projet d'arrêté, qui s'analyse en une intervention de l'autorité dans la libre formation des prix en vue d'inciter les producteurs à cultiver plus de froment de catégorie A et moins de froment de catégorie B, ne peut manifestement s'inscrire dans le cadre du pouvoir que le Roi tient de l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 25 mars 1975, combiné avec l'article 2 de cette loi.

.../...

---

(1) Voir les avis L. 15.587/8 et L. 15.588/8 du 13 octobre 1983 sur des projets relatifs aux labels de qualité pour des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime et l' avis L. 16.436/8 à L. 16.440/8 du 20 février 1985 sur des projets relatifs aux labels de qualité pour les volailles abattues.

En ce qui concerne spécialement les dispositions que les articles 2, 4 et 6 prévoient relativement au Comité national pour la qualité du froment, on chercherait vainement un fondement dans l'article 29 de la Constitution, vu la composition et les attributions de ce Comité, plus particulièrement l'attribution visée à l'article 6, alinéa 1er, du projet.

En effet, cette disposition de la Constitution n'habilite le Roi qu'à régler l'organisation et le fonctionnement internes des administrations de l'Etat.

De kamer was samengesteld uit

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

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, 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. W. DEROOVER.

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

La chambre était composée de

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

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

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.