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 24 september 1993 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de produktie van melk en tot instelling van een officiële controle van melk geleverd aan kopers", heeft op 9 november 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 24 septembre 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la production du lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs", a donné le 9 novembre 1993 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 3 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten :

- de voorwaarden vast te stellen waaraan de produktie van melk op een melkproduktie-eenheid moet voldoen (artikel 2);

- een controle in te stellen op de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers (artikel 3) en de wijze te regelen waarop die levering dient te gebeuren (artikel 4);

- het vervoer van melk aan voorwaarden te onderwerpen (artikel 7);

- de frequentie van de melkophalingen te regelen (artikel 5) en deze ophalingen onder een vergunningsstelsel te brengen (artikelen 6 en 10 tot 14);

- de monstername, de analysemethoden en het mededelen van de resultaten van de analyse te regelen (artikel 8);

- prijsverschillen in te voeren gebonden aan kwaliteitsverschillen (artikel 9);

- verbod op te leggen melk en zuivelprodukten die daarvan voortkomen in de handel te brengen, ingeval ze niet voldoen aan de voorwaarden van het ontworpen besluit (artikel 15).

.../...

Het ontwerp beoogt tevens het koninklijk besluit van 14 augustus 1989 betreffende melk en tot instelling van een officiële kwaliteitscontrole van melk geleverd aan kopers op te heffen (artikel 17).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Begroetingsformulier.

Het begroetingsformulier moet worden aangevuld met de naam van de Koning.

Aanhef.

1. De eerste aanhefverwijzing moet worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de wet van 29 december 1990;".

2. De regelingen vermeld in het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp; de verwijzingen ernaar kunnnen derhalve worden geschrapt.

3. Gelet op de opdracht die in artikel 2, § 1, 2°, g), aan de Minister van Volksgezondheid wordt gegeven, dient deze bij de voordracht, de uitvoering en de ondertekening van het ontworpen besluit te worden betrokken.

Artikel 1.

1. Volgens de regels van de legistiek moeten voor de nummering van de verschillende onderdelen van een volzin de tekens 1°, 2°, 3°, enz. worden gebruikt, eventueel verder onderverdeeld in a), b), c), enz. Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dienen ook de interne verwijzingen te worden aangepast. Men schrijve dan bijvoorbeeld in fine van punt 3, 2°, (dat 3°, b), wordt) "de onder a) bedoelde persoon" in plaats van "de onder 1° bedoelde persoon".

2. Wat de definitie van het begrip "melk-produktie-eenheid" betreft, wordt verwezen naar de opmerking die daaromtrent werd gemaakt in het advies L. 22.799/8 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de erkenning van interprofessionele organismen voor het uitvoeren van de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk".

3. Naar analogie met het bepaalde in artikel 1 van het voornoemde ontwerp L. 22.799/8, zou in artikel 1 van het onderhavige ontwerp ook een definitie van het begrip "melk" moeten worden opgenomen.

Artikel 2.

1. Dit artikel bepaalt de voorwaarden waaraan de produktie van melk op een produktie-eenheid moet voldoen. Zulke bepaling hoort niet thuis in hoofdstuk I - Algemene bepalingen, maar zou beter worden opgenomen in een apart hoofdstuk II - Voorwaarden betreffende de produktie van melk op de melkproduktie-eenheid.

Indien op die suggestie wordt ingegaan, moeten de daaropvolgende hoofdstukken worden vernummerd.

2. De delegatie die in paragraaf 1, 5°, aan de Minister van Landbouw wordt gegeven, is te ruim. Er wordt immers niet aangegeven welke de aard is van de door de Minister te bepalen stoffen noch waarin deze stoffen zich onderscheiden van de in paragraaf 1, 4°, bedoelde stoffen. Bovendien staat de toegekende delegatie de Minister niet toe een maximumgehalte aan residuen van die stoffen vast te stellen, in tegenstelling tot wat in paragraaf 1, 4°, wordt bepaald.

3. Aangezien de Nationale Zuiveldienst overeenkomstig artikel 82 van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen zal worden afgeschaft op een door de Koning vast te stellen datum, zal vóór de vaststelling van het ontworpen besluit moeten worden nagegaan of die afschaffing reeds doorgang heeft gevonden en zal in voorkomend geval de bepaling van paragraaf 3, tweede lid, moeten worden aangepast.

Die opmerking geldt ook voor artikel 11, § 1, 1°.

Artikel 3.

In fine van paragraaf 3 schrijve men : "... indien zij niet beantwoordt aan de in § 2 bedoelde minimumkwaliteitsvereisten".

Artikel 4.

Overeenkomstig de Franse tekst schrijve men in de tweede volzin van de Nederlandse tekst : "... te laten uitvoeren door het interprofessioneel organisme dat hiertoe door de Minister is erkend voor de omschrijving waarin de zetel van zijn melkproduktie-eenheid is gelegen".

Artikel 6.

1. In paragraaf 1 wordt niet vermeld op grond van welke criteria de Minister de tankwagens voor het ophalen van melk zal moeten goedkeuren.

2. Luidens het bepaalde in paragraaf 2 "(mag) de melk ... slechts opgehaald worden door een persoon die houder is van een vergunning die afgeleverd (lees : afgegeven) wordt door de Minister (van Landbouw) volgens de bepalingen van hoofdstuk III" van het ontwerp. Het is niet

duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 21 oktober 1968 betreffende de voorafgaande erkenning der ondernemingen die zuivelprodukten vervoeren, bereiden, omvormen of conditioneren : worden in beide regelingen dezelfde personen bedoeld ? Zo ja, moeten beide regelingen dan cumulatief worden toegepast ?

Artikel 10.

Luidens het tweede lid kan de Minister de vergunning om melk op te halen weigeren of intrekken wanneer de aanvrager of de vergunninghouder definitief veroordeeld is wegens een van de overtredingen bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 28 maart 1975 (betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten).

In zoverre die bepaling betrekking heeft op de "intrekking" van de vergunning, zou zij beter worden opgenomen in artikel 14 van het ontwerp.

In elk geval moet het opschrift van de wet van 28 maart 1975 worden vermeld.

Artikel 11.

1. In paragraaf 1 wordt niet bepaald wie de vergunning toekent. De bepaling moet dus op dit punt worden aangevuld.

2. Paragraaf 2 regelt de toestand van de natuurlijke persoon die op de dag van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit gewoonlijk melk ophaalt. Die bepaling behelst een overgangsregeling en zou daarom beter in een apart artikel in hoofdstuk IV - Slotbepalingen worden opgenomen.

3. Vermits de toepassing van die bepaling van paragraaf 2 uiteraard tijdelijk is, kan het aangewezen zijn te bepalen dat de aanvraag van de betrokkene binnen een redelijke termijn na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit moet worden ingediend.

4. De overgangsbepaling biedt alleen aan natuurlijke personen die voorheen melk ophaalden de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen, op voorwaarde dat de bepalingen van artikel 10 nageleefd worden. Het lijkt evenwel niet uigesloten dat ook rechtspersonen het ophalen van melk als handelsactiviteit hebben, ook al geschiedt de materiële uitvoering van het afhalen door een werknemer of door een zaakvoerder van de vennootschap (1). Indien de ontworpen regeling zo moet worden begrepen dat in die hypothese de zaakvoerder of de werknemer van die rechtspersoon zich niet

---

(1) Volgens artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 oktober 1968 betreffende de voorafgaande erkenning der ondernemingen die zuivelprodukten vervoeren, bereiden, omvormen of conditioneren kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen die zulke activiteiten uitoefenen door de Minister van Landbouw worden aangenomen.

zou kunnen beroepen op de overgangsregeling, dan is het zeer de vraag of het gehanteerde criterium - natuurlijke persoon of rechtspersoon - wel objectief en redelijk en derhalve niet discriminatoir is (1).

Artikel 12.

Luidens de tweede volzin van dit artikel dient in de vergunning onder meer de geldigheidsduur ervan te worden vermeld. In het ontwerp zou een bepaling moeten worden opgenomen betreffende de vaststelling van die duur.

Artikel 14.

1. Uit het eerste lid blijkt niet wie bevoegd is om een vergunning in te trekken. Het ontwerp moet op dat punt worden aangevuld.

2. De administratieve beslissing waarbij een vergunning voor de ophaling van melk wordt ingetrokken, houdt rechtstreeks verband met de uitoefening van een bepaalde

---

(1) Zie in dit verband het schorsingsarrest van de Raad van State, afdeling administratie, nr. 43.874, van 27 augustus 1993, inzake Louvigny, waarin werd geoordeeld dat het bestreden besluit het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel schond in zoverre het bepaalde dat enkel de natuurlijke personen die in het handelsregister als detective waren ingeschreven, en niet de personen die binnen een vennootschap als detective optraden, een beroep konden doen op de overgangsregeling.

beroepsactiviteit. Alhoewel tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, afdeling administratie, openstaat, moet er niettemin worden op gewezen dat volgens de rechtspraak van de Raad een dergelijke maatregel niet kan worden genomen dan nadat de vergunninghouder ten minste in de gelegenheid werd gesteld zijn standpunt omtrent de hem ten laste gelegde tekortkomingen mee te delen. Het eerste lid moet dan ook op dit punt worden aangevuld.

3. In het tweede lid is sprake van "kleine tekortkomingen". Die woorden zijn te vaag en laten aan de beslissende overheid een te ruime beoordelingsbevoegdheid. Het begrip zou dan ook nader moeten worden gepreciseerd.

Indien met "wijzigingen in de voorgeschreven voorwaarden" wordt bedoeld "wijzigingen van reglementsbepalingen", dan dient uiteraard het wijzigend reglement zelf te bepalen welke gevolgen aan de wijzigingen moeten worden gehecht.

Artikel 15.

De Franse tekst zou beter worden gesteld als volgt : "... de livrer du lait, ou des produits laitiers (qui en sont) dérivés ...".

Bijlagen.

De bijlagen moeten afzonderlijk worden ondertekend en aangevuld met de gebruikelijke formule : "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ...".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

L'arrêté royal en projet soumis pour avis vise, en exécution de l'article 3 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime :

- à arrêter les conditions auxquelles doit satisfaire la production de lait dans une unité de production laitière (article 2);

- à instituer un contrôle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs (article 3) et à régler les modalités de livraison (article 4);

- à soumettre le transport de lait à des conditions (article 7);

- à régler la fréquence des collectes de lait (article 5) et à soumettre ces collectes à un régime de licence (articles 6 et 10 à 14);

- à régler l'échantillonnage, les méthodes d'analyse et la communication des résultats de l'analyse (article 8);

- à introduire des écarts de prix liés aux différences de qualité (article 9);

- à interdire de mettre dans le commerce du lait ou des produits laitiers qui en sont dérivés s'ils ne répondent pas aux conditions de l'arrêté en projet (article 15).

Le projet tend également à abroger l'arrêté royal du 14 août 1989 relatif au lait et instituant un contrôle officiel de la qualité du lait fourni aux acheteurs (article 17).

EXAMEN DU TEXTE.

Formule de salutation.

La formule de salutation doit être complétée par le nom du Roi.

Préambule.

1. Le premier alinéa du préambule doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, notamment l'article 3, modifié par la loi du 29 décembre 1990;".

2. Les législations visées aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule ne constituent pas le fondement légal du projet; les références à ces normes peuvent dès lors être omises.

3. Vu la mission assignée au Ministre de la Santé publique à l'article 2, § 1er, 2°, g), il y a lieu de l'associer à la proposition, à l'exécution et à la signature de l'arrêté en projet.

Article 1er.

1. Selon les règles de la légistique, il convient d'utiliser pour la numérotation des différentes parties d'une phrase les signes 1°, 2°, 3°, etc., en les subdivisant éventuellement à leur tour en a), b), c), etc. Si cette suggestion est suivie, il conviendra d'adapter également les références internes. Dans ce cas, il y aura lieu d'écrire par exemple à la fin du point 3, 2°, (qui devient 3°, b)) "la personne visée sous a)" au lieu de "la personne visée sous 1°".

2. En ce qui concerne la définition de la notion d'"unité de production laitière", il est renvoyé à l'observation faite à ce propos dans l'avis L. 22.799/8 sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agréation des organismes interprofessionnels pour l'exécution de la détermination de la qualité et de la composition du lait".

3. Par analogie avec l'article 1er du projet L. 22.799/8 précité, il conviendrait de faire figurer également une définition de la notion de "lait" dans l'article 1er du présent projet.

Article 2.

1. Cet article définit les conditions auxquelles doit répondre la production de lait dans une unité de production. Une telle disposition n'est pas à sa place dans le chapitre Ier - Dispositions générales, mais devrait plutôt figurer dans un chapitre distinct intitulé chapitre II - Conditions relatives à la production de lait dans l'unité de production laitière.

Si cette suggestion est suivie, il conviendra de modifier la numérotation des chapitres suivants.

2. La délégation faite au paragraphe 1er, 5°, au Ministre de l'Agriculture, est trop vaste. Il n'est en effet pas précisé quelle est la nature des substances à déterminer par le Ministre, ni en quoi ces substances se distinguent des substances visées au paragraphe 1er, 4°. En outre, la délégation accordée n'habilite pas le Ministre à fixer un taux minimum de résidus de ces substances, contrairement à ce qui est disposé au paragraphe 1er, 4°.

3. Etant donné que selon l'article 82 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, l'Office national du lait et de ses dérivés sera supprimé à la date à fixer par le Roi, il convient de vérifier, avant d'édicter l'arrêté en projet, si cette suppression a déjà eu lieu et, le cas échéant, d'adapter le paragraphe 3, alinéa 2.

Cette observation vaut également pour l'article 11, § 1er, 1°.

Article 3.

Il y a lieu d'écrire au paragraphe 3 : "Il est interdit au producteur de livrer à un acheteur du lait qui ne répond pas aux exigences minimales de qualité visées au § 2".

Article 4.

Conformément au texte français, il y a lieu de rédiger la deuxième phrase du texte néerlandais ainsi qu'il suit : "... te laten uitvoeren door het interprofessioneel organisme dat hiertoe door de Minister is erkend voor de omschrijving waarin de zetel van zijn melkproduktie-eenheid is gelegen".

Article 6.

1. Le paragraphe 1er ne précise pas sur la base de quels critères le Ministre devra approuver (lire : homologuer) les camions-citernes pour la collecte du lait.

2. Aux termes du paragraphe 2, "le lait ne peut être collecté que par une personne titulaire d'une licence délivrée par le Ministre (de l'Agriculture) conformément aux dispositions du chapitre III" du projet. Il n'apparaît pas

clairement comment la réglementation en projet s'articule sur celle prévue par l'arrêté royal du 21 octobre 1968 concernant l'agréation préalable des entreprises de transport, de préparation, de transformation ou de conditionnement des produits laitiers : ces deux réglementations visent-elles les mêmes personnes ? Dans l'affirmative, ces deux réglementations doivent-elles s'appliquer de manière cumulative ?

Article 10.

Aux termes de l'alinéa 2, le Ministre peut refuser ou retirer la licence de collecte du lait lorsque le demandeur ou le titulaire de la licence a été condamné définitivement du chef d'une des infractions visées à l'article 6, § 1er, de la loi du 28 mars 1975 (relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime).

Dans la mesure où cette disposition porte sur le "retrait" d'une licence, elle devrait plutôt figurer à l'article 14 du projet.

Il y a en tout cas lieu de mentionner l'intitulé de la loi du 28 mars 1975.

Article 11.

1. Le paragraphe 1er ne précise pas qui accorde la licence. Cette disposition doit donc être complétée sur ce point.

2. Le paragraphe 2 règle la situation des personnes physiques qui, à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, assurent de manière habituelle la collecte du lait. Cette disposition contient un régime transitoire et devrait dès lors faire l'objet d'un article distinct figurant dans le chapitre IV - Dispositions finales.

3. Dès lors que l'application de cette disposition du paragraphe 2 est à l'évidence temporaire, il peut être indiqué de préciser que la demande de l'intéressé doit être introduite dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

4. Le régime transitoire offre la possibilité d'obtenir une licence uniquement aux personnes physiques qui assuraient déjà la collecte du lait, sous réserve du respect des dispositions de l'article 10. Il ne semble toutefois pas exclu que des personnes morales puissent également assurer la collecte du lait à titre d'activité commerciale, même si l'exécution matérielle de la collecte est confiée à un travailleur ou à un gérant de la société (1). Si la réglementation en projet doit être comprise dans le sens où, dans cette hypothèse, le gérant ou le travailleur de cette personne morale ne pourrait invoquer le bénéfice du régime transitoire, il est fort douteux que le critère utilisé

---

(1) Selon l'article 1er de l'arrêté royal du 21 octobre 1968 concernant l'agréation préalable des entreprises de transport, de préparation, de transformation ou de conditionnement des produits laitiers, tant les personnes physiques que les personnes morales exerçant les activités précitées peuvent être agréées par le Ministre de l'Agriculture.

- personne physique ou personne morale - soit effectivement objectif et raisonnable et, partant, non discriminatoire (1).

Article 12.

Aux termes de la deuxième phrase de cet article, la licence doit mentionner notamment sa durée de validité. Il conviendrait de prévoir dans l'arrêté en projet une disposition fixant cette durée.

Article 14.

1. L'alinéa 1er n'indique pas qui est compétent pour retirer la licence. Il y a lieu de compléter l'arrêté en projet sur ce point.

2. La décision administrative par laquelle la licence afférente à la collecte de lait est retirée, est directement liée à l'exercice d'une activité professionnelle déterminée. Bien que cette décision puisse faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, section d'administra-

---

(1) Voir à ce sujet l'arrêt de suspension du Conseil d'Etat, section d'administration, n° 43.874, du 27 août 1993, en cause Louvigny, dans lequel il a été estimé que l'arrêté attaqué violait le principe constitutionnel de l'égalité dans la mesure où il disposait que seules les personnes physiques inscrites au registre du commerce en qualité de détective privé pouvaient bénéficier du régime transitoire et non les personnes agissant en qualité de détective privé au sein d'une société.

tion, il convient néanmoins de relever que selon la jurisprudence du Conseil, une telle mesure ne peut être prise sans que le titulaire de la licence ait au moins eu l'occasion de faire connaître son point de vue sur les manquements qui lui sont imputés. Il s'impose dès lors de compléter l'alinéa 1er sur ce point.

3. A l'alinéa 2, il est fait mention de "manquements mineurs". Ces termes sont vagues et laissent un pouvoir d'appréciation trop large à l'autorité investie du pouvoir de décision. Il conviendrait dès lors de préciser davantage cette notion.

Si par "modifications aux conditions prescrites" il faut entendre "modifications des dispositions réglementaires", le règlement modificatif devra naturellement préciser lui-même quelles seront les conséquences des modifications.

Article 15.

Dans le texte français, il vaudrait mieux écrire : "... de livrer du lait, ou des produits laitiers (qui en sont) dérivés ...".

Annexes.

Les annexes doivent être signées séparément et complétées par la formule habituelle : "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

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

de Heren : J. GIJSSELS,
Messieurs :
A. ALEN,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.