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 16 juli 1992 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende melk en tot instelling van een officiële controle van melk geleverd aan kopers" (L. 21.706/8),

2° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende melk en betreffende de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers" (L. 21.707/8),

3° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de melkafrekeningen aan de producenten" (L. 21.708/8),

heeft op 27 oktober 1992 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 16 juillet 1992, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "relatif au lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs" (L. 21.706/8),

2° un projet d'arrêté ministériel "relatif au lait et à la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs" (L. 21.707/8),

3° un projet d'arrêté ministériel "relatif aux documents de paiement du lait aux producteurs" (L. 21.708/8),

a donné le 27 octobre 1992 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1.1. De ontwerpen hebben dezelfde strekking en bevatten in grote mate dezelfde bepalingen als die waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, onder de nrs. L. 21.389/8, L. 21.390/8 en L. 21.391/8 op 14 januari 1992 advies heeft uitgebracht, met dien verstande dat in de artikelen 13 en 14 van het ontworpen koninklijk besluit betreffende melk en tot instelling van een officiële controle van melk geleverd aan kopers (L. 21.389/8), een aantal wijzigingen werden aangebracht om, aldus de adviesaanvraag van 16 juli 1992, "de reglementering onder toepassing te brengen van artikel 3 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, en niet onder toepassing van artikel 4".

1.2. De artikelen 13 en 14 van het vorige ontwerp van koninklijk besluit gaven aan de Minister de bevoegdheid tot het erkennen van producentengroeperingen en verenigingen van producentengroeperingen als bedoeld in artikel 4 van de wet van 28 maart 1975 en belastten deze onder meer met het uitwerken van "een protocol ... voor de bepaling van de kwaliteit van melk, conform aan de bepalingen van dit besluit en aan de richtlijnen vastgelegd door de Minister ...".

2. In voormeld advies van 14 januari 1992 heeft de Raad van State geoordeeld dat het toen voorgelegde ontwerp

van koninklijk besluit niet gereed was om door hem te worden onderzocht, omdat niet was voldaan aan het substantieel vormvereiste opgelegd door artikel 4 van de eerdergenoemde wet van 28 maart 1975. Dat artikel schrijft inderdaad voor dat de koninklijke besluiten die de voorwaarden bepalen waaronder de Minister van Landbouw producentengroeperingen en verenigingen van producentengroeperingen erkent die opgericht zijn met het doel de voorwaarden van produktie, aanbod, koop, conditionering en verkoop van een bij die wet bedoeld produkt vast te stellen, in Ministerraad moeten worden overlegd.

3. Gelet op het niet-ontvankelijk verklaren van de adviesaanvraag betreffende het ontwerp van koninklijk besluit, moest ook het onderzoek van de twee ontwerpen van ministerieel besluit worden uitgesteld : van het eerste omdat het zijn rechtsgrond moest vinden in het ontworpen koninklijk besluit, van het tweede omdat de daarin opgenomen regeling slechts zin had indien het ministerieel besluit van 16 augustus 1989 werd opgeheven, en die opheffing het voorwerp uitmaakte van artikel 13 van het eerstgenoemde ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE ONTVANKELIJKHEID VAN DE NIEUWE ADVIES-AANVRAAG.

1. Zoals blijkt uit de aanhef van het thans voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit, zou dit ontwerp niet meer zijn rechtsgrond vinden in artikel 4 van de wet van 28 maart 1975, maar uitsluitend in artikel 3 van die wet, dat een zeer ruime bevoegdheid aan de Koning toewijst om met betrekking tot de in die wet bedoelde produkten onder meer de voorwaarden inzake produktie, analyse, kwaliteit, hoeveelheid ... vast te stellen alsmede de daarop betrekking hebbende controlemaatregelen.

2. De artikelen 13 en 14 van het nieuwe ontwerp verschillen enigszins van de overeenstemmende artikelen van het eerste ontwerp, in die zin vooreerst dat ze aan de Minister de bevoegdheid geven, niet meer om "interprofessionele organismen (te) erkennen voor de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van de melk" (vorig ontwerp), maar om "verenigingen (te) erkennen voor het uitvoeren van de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van de melk".

Vervolgens worden de voorwaarden tot die erkenning, die ten gronde niet zijn gewijzigd, niet meer rechtstreeks door het ontworpen besluit opgelegd maar dienen ze verplicht te worden opgenomen in de statuten.

Ten slotte moeten de verenigingen nu, in plaats van "een protocol uit (te) werken voor de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk", blijkens het bepaalde in artikel 14, 4°, van het ontwerp "een huishoudelijk reglement uitwerken met betrekking tot de uitvoering van de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk", dat inzonderheid moet voorzien in :

"a) de wijze van monsterneming
b) de wijze van uitvoeren van analysen en tegenanalysen
c) de interpretatie van de resultaten
d) de manier waarop de resultaten worden meegedeeld
e) de wijze van zelfcontrole
f) de procedure voor het regelen van geschillen (lees : betwistingen)".

Uit een verdere vergelijking van de teksten blijkt evenwel dat het nog steeds gaat om door de Minister te erkennen verenigingen zonder winstoogmerk waarin producenten en kopers binnen een bepaald territoriaal gebied op paritaire basis vertegenwoordigd zijn.

3. Uit de analyse van voormelde artikelen blijkt bovendien duidelijk dat de opdracht van de bedoelde verenigingen - waarin de kopers en de producenten nog steeds paritair zullen vertegenwoordigd zijn - meer inhoudt dan het louter "uitvoeren van de bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk" : zij dienen immers ook de desbetreffende voorwaarden vast te stellen (artikel 14, 4°),

daarin begrepen de wijze van interpretatie van de analyses en de procedure voor het regelen van de betwistingen. Daarenboven bepaalt artikel 11, 1°, van het ontwerp dat om de vergunning tot het ophalen van melk te behouden, de houder van de vergunning "de reglementaire bepalingen met betrekking tot de ophaling, de monsterneming en het vervoer van melk (moet) respecteren alsook deze die (lees : die welke) vastgesteld werden overeenkomstig artikel 14, 4°".

4. De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat de artikelen 13 en 14 van het ontworpen koninklijk besluit, inzonderheid in zover ze privé-verenigingen met opdrachten van reglementaire aard belasten, niet in artikel 3 van de wet van 28 maart 1975 maar alleen in artikel 4 van die wet de vereiste rechtsgrond kunnen vinden.

Zoals hierboven gesteld, houdt zulks in dat de desbetreffende bepalingen vooraf in Ministerraad moeten worden overlegd.

Bij de bespreking van bedoeld artikel 4 in de bevoegde Senaatscommissie had de Regering gepreciseerd "dat het te treffen koninklijk besluit door de Ministerraad moet worden onderzocht opdat, gelet op de vele aspecten van de organisaties, geen eenzijdige voorwaarden zouden gesteld worden" (Parl. St, Senaat, 1974-1975, nr. 466/2, p. 5).

Het betreft dus een substantieel vormvereiste waarvan het niet-naleven de nietigheid van de bewuste bepalingen tot gevolg heeft (constante rechtspraak van de Raad van State; zie ook Cass. 30 april 1992, R.W. 1992-1993, nr. 8 van 24 oktober 1992, p. 268).

5. Aangezien ook thans de regelingen vervat in de artikelen 13 en 14 van het ontworpen koninklijk besluit een zo essentieel onderdeel van dat ontwerp vormen dat de overige bepalingen zonder die artikelen niet voor toepassing vatbaar zijn, moet het gehele ontwerp worden geacht niet gereed te zijn om door de Raad van State te worden onderzocht.

De ontwerpen van ministeriële besluiten moeten, om de redenen aangegeven in het voormelde advies van 14 januari 1992, het lot van het ontwerp van koninklijk besluit delen.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

1.1. Les projets ont la même portée et contiennent dans une large mesure les mêmes dispositions que ceux au sujet desquels le Conseil d'Etat, section de législation, a émis un avis le 14 janvier 1992, sous les numéros L. 21.389/8, L. 21.390/8 et L. 21.391/8, étant entendu que plusieurs modifications ont été apportées aux articles 13 et 14 de l'arrêté royal en projet relatif au lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs (L. 21.389/8). Celles-ci, selon la demande d'avis du 16 juillet 1992, ont pour but de soumettre la réglementation à l'application 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, et non pas de l'article 4.

1.2. Les articles 13 et 14 du précédent projet d'arrêté royal accordaient au Ministre le pouvoir d'agréer les groupements de producteurs et les unions de groupements de producteurs, visés à l'article 4 de la loi du 28 mars 1975, et chargeaient ces derniers, notamment d'"établir un protocole de détermination de la qualité et de la composition du lait, conformément aux dispositions fixées par le Ministre ...".

2. Dans son avis précité du 14 janvier 1992, le Conseil d'Etat a considéré que le projet d'arrêté royal soumis à l'époque n'était pas en état d'être examiné par

lui, dès lors qu'il n'avait pas été satisfait à la formalité substantielle imposée par l'article 4 de la loi du 28 mars 1975, précitée. Cet article prescrit, en effet, que les arrêtés royaux déterminant les conditions dans lesquelles le Ministre de l'Agriculture agrée les groupements de producteurs et les unions de groupements de producteurs constitués en vue de fixer les conditions de production, d'offre, d'achat, de conditionnement et de vente d'un produit visé dans la loi précitée, doivent être délibérés en Conseil des Ministres.

3. La demande d'avis relative au projet d'arrêté royal ayant été déclarée irrecevable, il y avait lieu de surseoir également à l'examen des deux projets d'arrêté ministériel : du premier, dès lors qu'il devait trouver son fondement légal dans l'arrêté royal en projet, du second, les règles y figurant n'ayant de sens que si l'arrêté ministériel du 16 août 1989 était abrogé et que cette abrogation faisait l'objet de l'article 13 du projet cité en premier lieu.

EXAMEN DE LA RECEVABILITE DE LA NOUVELLE DEMANDE D'AVIS.

1. Ainsi qu'il ressort du préambule du projet d'arrêté royal présentement soumis pour avis, le présent projet ne trouverait plus son fondement légal dans l'article 4 de la loi du 28 mars 1975, mais il le tiendrait exclusivement de l'article 3 de cette loi, qui attribue au Roi une compétence très large pour fixer, en ce qui concerne les produits visés

par cette loi, notamment les conditions de production, d'analyse, de qualité, de quantité ..., ainsi que les mesures de contrôle y relatives.

2. Les articles 13 et 14 du nouveau projet diffèrent quelque peu des articles correspondants du premier projet, en ce sens, tout d'abord, qu'ils accordent au Ministre le pouvoir, non plus d'"agréer des organismes interprofessionnels pour la détermination de la qualité et de la composition du lait" (projet précédent), mais d'"agréer des associations pour l'exécution de la détermination de la qualité et de la composition du lait".

Au surplus, les conditions de cet agrément, lesquelles n'ont pas été modifiées quant au fond, ne sont plus directement imposées par l'arrêté en projet, mais doivent obligatoirement être inscrites dans les statuts.

Enfin, au lieu d'"établir un protocole de détermination de la qualité et de la composition du lait", les associations doivent maintenant, aux termes de l'article 14, 4°, du projet, "établir un règlement d'ordre intérieur relatif à l'exécution de la détermination de la qualité et de la composition du lait", qui doit prévoir notamment :

"a) les modalités de l'échantillonnage
b) les modalités des analyses et des contre-analyses
c) l'interprétation des résultats
d) les modalités des communications des résultats
e) les modalités de l'auto-contrôle
f) la procédure pour le traitement des contestations".

Il appert cependant d'une comparaison plus approfondie des textes qu'il s'agit toujours d'associations sans but lucratif, à agréer par le Ministre et au sein desquelles les producteurs et les acheteurs sont représentés sur une base paritaire, dans les limites d'une circonscription territoriale déterminée.

3. En outre, il apparaît clairement de l'analyse des articles précités que la mission des associations visées - au sein desquelles les acheteurs et les producteurs seront toujours représentés sur une base paritaire - comporte plus que la simple "exécution de la détermination de la qualité et de la composition du lait" : en effet, elles doivent fixer également les modalités y relatives (article 14, 4°), y compris le mode d'interprétation des analyses et la procédure pour le traitement des contestations. Au surplus, l'article 11, 1°, du projet dispose que pour conserver la licence pour la collecte du lait, le titulaire de la licence doit "respecter les dispositions réglementaires relatives à la collecte, à l'échantillonnage et au transport du lait, ainsi que celles fixées en vertu de l'article 14, 4°".

4. Il convient, dès lors, de conclure de ce qui précède que les articles 13 et 14 de l'arrêté royal en projet, notamment dans la mesure où ils chargent des associations privées de missions de nature réglementaire, peuvent trouver le fondement légal requis, non pas à

l’article 3 de la loi du 28 mars 1975, mais uniquement à l’article 4 de cette loi.

Ainsi qu’il a été spécifié ci-dessus, il en résulte que les dispositions concernées doivent être délibérées préalablement en Conseil des Ministres.

Lors de la discussion de l’article 4, précité, à la Commission compétente du Sénat, le Gouvernement avait précisé "que l’arrêté royal à prendre en application de cet article doit être délibéré en Conseil des Ministres afin qu’aucune condition unilatérale ne soit fixée, eu égard à la diversité des organisations" (Doc. parl., Sénat, 1974-1975, n○ 466/2, p. 5).

Il s’agit, dès lors, d’une formalité substantielle dont l’inobservation entraîne la nullité des dispositions concernées (jurisprudence constante du Conseil d’Etat; voir également Cass. 30 avril 1992, R.W. 1992-1993, n○ 8 du 24 octobre 1992, p. 268).

5. Etant donné qu’à présent encore, les règles contenues aux articles 13 et 14 de l’arrêté royal en projet en constituent un élément à ce point essentiel que les autres dispositions ne sont pas applicables sans ces articles, le projet dans son ensemble doit être réputé ne pas être en état d’être examiné par le Conseil d’Etat.

Pour les motifs indiqués dans l’avis précité du 14 janvier 1992, les projets d’arrêtés ministériels doivent subir le même sort que le projet d’arrêté royal.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

W. DEROOVER, staatsraden,
J. VERMEIRE, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, 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. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

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

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.