

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 14e juli 1982 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van de wet van 27 december 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten", heeft de 20e juli 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 14 juillet 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 27 décembre 1938 relative à la création d'un Office national des débouchés agricoles et horticoles", a donné le 20 juillet 1982 l'avis suivant :

Gelet op de opgelegde korte termijn moet het advies zich beperken tot de volgende opmerkingen.

1. Zoals in de begeleidende brief wordt onderstreept, is het ontwerp van genummerd besluit "een aangepaste overname van het wetsontwerp 703 (1980-1981) nr 1", waarover de Raad van State op 27 maart 1981 advies uitgebracht heeft onder het nr L. 13.900/1.

Naar in het verslag aan de Koning is uiteengezet, zoekt het ontwerp zijn steun in de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, inzonderheid in artikel 1, 6° en 11°, naar luid waarvan :

"Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde :

- 6° instellingen van openbaar nut en openbare instellingen die afhangen van de Staat en elke instelling naar Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welke oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld, op te heffen, om te vormen, te reorganiseren of samen te voegen evenals de controle erop en de werkingsmodaliteiten ervan te verbeteren;
- 11° de uitvoer en de overheidsbestellingen betreffende nieuwe produkten te bevorderen onder meer door de verbetering van de bestaande overheidsinstrumenten".

Luidens het verslag aan de Koning strekt het ontwerp ertoe "de exportpromotie van land- en tuinbouwprodukten op een meer georganiseerde wijze te bevorderen door de huidige middelen van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten (NDALTP) uit te breiden", doch

.../...

gaat de Regering ervan uit dat waar er een inspanning moet worden gedaan voor die promotie "het voor de Staat niet mogelijk is om alleen de lasten van deze inspanning te dragen" zodat "een speciale bijdrage ten laste zal worden gelegd van de sectoren die de promotie in het buitenland genieten".

Een van de belangrijkste bepalingen van het ontwerp is dan ook die van artikel 2 waarbij, door een wijziging van artikel 4 van de wet van 27 december 1938, de Dienst onder de door de Minister van Landbouw vast te stellen voorwaarden gemachtigd wordt om "in het kader van de buitenlandse afzet van de land(bouw)-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, een verplichte bijdrage te innen per produkt of per groep van produkten zoals ze gebundeld zijn in de schoot van (de) consultatieve afdelingen voorzien door artikel 5, ten laste van de natuurlijke en de rechtspersonen die landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten voortbrengen, verwerken, vervoeren, verkopen of in de handel brengen".

Die verplichte bijdrage opgelegd aan de producenten, verwerkers, vervoerders en verkopers van landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten en aan de personen die deze produkten in de handel brengen, kan in geen enkel opzicht vergeleken worden met de solidariteitsbijdrage bedoeld in artikel 1, 2°, van de wet van 2 februari 1982 noch met de solidariteitsbijdragen die opgelegd werden op grond van artikel 1, 9°, van die wet met het oog op het verzekeren van het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen. Die verplichte bijdrage waarin het ontwerp voorziet, blijft een maatregel "betreffende belastingen, taksen, rechten, retributies en cijnzen" in de zin

.../...

als bedoeld in artikel 2 van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, en kan derhalve op geen manier ingepast worden in de bijzondere machten die door artikel 1 van die wet aan de Koning zijn toegekend.

Het feit dat in het door artikel 3 van het ontwerp in de wet ingevoegde nieuwe artikel 4bis is gesteld dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op de voordracht van de Minister van Landbouw, het bedrag van die verplichte bijdrage en de wijze van inning ervan vaststelt "op vraag en na advies van de raad van beheer van de Dienst", en dat in die raad van beheer, ingevolge de door artikel 4 van het ontwerp voorgestelde nieuwe bepaling ter vervanging van artikel 5, vierde lid, van de wet, de vertegenwoordigers van de algemene landbouworganisaties, van de coöperatieve verenigingen uit de land- en tuinbouwsector en van de zeevisserij over de meerderheid van de stemmen beschikken, kan daaraan niets veranderen.

Die maatregel wordt, anderdeels, niet vastgesteld wat betreft een van de aangelegenheden die op limitatieve wijze in voormeld artikel 2 van de wet van 2 februari 1982 opgesomd zijn.

Uit het ene en het andere volgt dat voor het opleggen van een verplichte bijdrage, door de Koning, aan de personen die de voordelen van de zo mogelijk beter georganiseerde exportpromotie van meerbedoelde produkten genieten of kunnen genieten, geen rechtsgrond gevonden kan worden in de bijzondere-machtenwet, en evenmin voor de bepalingen van de artikelen 3, 9 en 10 van het ontwerp, die daarmee samenhangen.

.../...

2. De formele uitbreiding door artikel 1 van het ontwerp van de door het huidige artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 december 1938 omschreven taak van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten, tot de zeevisserijprodukten kan wel vastgesteld worden op grond van artikel 1, 11°, van de wet van 2 februari 1982, doch is niet strikt vereist gelet op het bepaalde in artikel 13 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, waarin gesteld is dat "de bevoegdheid van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten (...) voor de toepassing van deze wet tot de zeevisserijprodukten uitgebreid wordt".

Ook de toekenning aan de Minister van Landbouw door artikel 7 van het ontwerp van de bevoegdheid om "in de schoot van de Dienst consultatieve afdelingen op te richten voor de promotie van landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten" kan steun vinden in de wet van 2 februari 1982, doch is, om de redenen uiteengezet in het advies nr L. 13.900/1, evenmin onontbeerlijk.

3. Aangezien zij niet bijdragen tot "het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën of het scheppen van werkgelegenheid" of zelfs "de uitvoer en de overheidsbestellingen betreffende nieuwe produkten" niet bevorderen, en dat zij evenmin samenhangen met of voortvloeien uit in het ontwerp opgenomen regelen die vastgesteld kunnen worden op grond van de wet van 2 februari 1982, kunnen de nieuwe bepalingen van de wet van 27 december 1938 voorgesteld in de artikelen 4, 5,

.../...

6 en 8 van het ontwerp geen rechtsgrond vinden in de meer-
genoemde wet van 2 februari 1982.

+

+ +

Het besluit van alles wat voorafgaat is dan ook dat
enkel de door artikel 1 van het ontwerp voorgestelde wijzi-
ging van artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 december
1938, de door artikel 7 van het ontwerp voorgestelde aanvul-
ling van artikel 5 van de wet en de nieuwe bepalingen die
door artikel 2 van het ontwerp, onder d, e en f, aan arti-
kel 4 van de wet toegevoegd worden, in uitvoering van de wet
van 2 februari 1982 vastgesteld kunnen worden.

De overige bepalingen van het ontwerp worden dienvol-
gens in dit advies niet nader onderzocht.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent :

1. Ainsi que le souligne la lettre d'accompagnement, le projet d'arrêté numéroté "reprend, moyennant adaptation, le projet de loi 703 (1980-1981) n° 1" sur lequel le Conseil d'Etat a émis le 27 mars 1981 un avis portant le numéro L. 13.900/1.

Selon le rapport au Roi, le projet puiserait son fondement dans la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, notamment dans l'article 1er, 6° et 11°, aux termes duquel :

"Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

6° de supprimer, transformer, réorganiser ou fusionner des organismes d'intérêt public et des établissements publics relevant de l'Etat ainsi que toute institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'Etat, et d'en améliorer le contrôle et les modalités de fonctionnement;

...

11° de promouvoir l'exportation et les commandes publiques relatives à des produits nouveaux, notamment par l'amélioration des instruments publics existants".

.../...

Selon le rapport au Roi, le projet tend "à développer de manière plus organisée la promotion à l'exportation des produits agricoles et horticoles en développant les moyens actuels de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (O.N.D.A.H.). Mais le Gouvernement estime que si un effort doit être fait pour assurer cette promotion "l'Etat ne peut (en) supporter seul tout le poids", de sorte qu' "une cotisation spéciale sera (...) mise à charge des secteurs bénéficiaires de la promotion à l'étranger".

L'une des dispositions les plus importantes du projet figure dès lors à l'article 2 qui, en modifiant l'article 4 de la loi du 27 décembre 1938, autorise l'Office, aux conditions arrêtées par le Ministre de l'Agriculture, à "percevoir dans le cadre du développement des débouchés extérieurs des produits agricoles, horticoles et de la pêche maritime une cotisation obligatoire par produit ou groupe de produits tels qu'ils sont groupés au sein des sections consultatives prévues par l'article 5, à charge des personnes physiques et morales qui produisent, transforment, transportent, vendent ou commercialisent des produits agricoles, horticoles ou de la pêche maritime".

Cette cotisation obligatoire imposée aux producteurs, transformateurs, transporteurs et vendeurs de produits agricoles, horticoles et de la pêche maritime ainsi qu'à ceux qui les commercialisent, ne peut en aucun cas se comparer à la cotisation de solidarité visée par l'article 1er, 2°, de la loi du 2 février 1982 ni aux cotisations de solidarité imposées en vertu de l'article 1er, 9°, de la dite loi, en vue d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants. La cotisation obligatoire que prévoit le projet reste une mesure "relative aux impôts, taxes, droits, rétributions et redevances" au sens de l'article 2

de la loi du 2 février 1982 sur les pouvoirs spéciaux, et n'entre dès lors en aucune façon dans les pouvoirs spéciaux que l'article 1er de cette loi confère au Roi.

Cette conclusion n'est en rien modifiée par le fait que le nouvel article 4bis inséré dans la loi par l'article 3 du projet, dispose que le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre de l'Agriculture, le montant et le mode de perception de cette cotisation obligatoire, "à la demande et après avis du conseil d'administration de l'Office", ni par le fait que, dans ce conseil d'administration en vertu de la nouvelle disposition que l'article 4 du projet propose en remplacement de l'article 5, alinéa 4, de la loi, les représentants des organisations agricoles à but général, des coopératives des secteurs agricole et horticole et ceux de la pêche maritime disposent de la majorité des voix.

Cette mesure n'est, par ailleurs, pas prise dans une des matières qui sont énumérées limitativement à l'article 2 susvisé de la loi du 2 février 1982.

Il résulte de ce qui précède que la loi sur les pouvoirs spéciaux ne peut procurer le fondement légal aux dispositions par lesquelles le Roi impose une cotisation obligatoire aux personnes bénéficiant ou susceptibles de bénéficier des avantages d'une promotion à l'exportation des produits précités éventuellement mieux organisée, ni aux dispositions corrélatives des articles 3, 9 et 10 du projet.

2. Certes, l'article 1er du projet peut, en vertu de l'article 1er, 11°, de la loi du 2 février 1982, étendre de manière expresse aux produits de la pêche maritime la mission de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, telle

.../...

qu'elle est définie par l'actuel article 2, alinéa 1er, de la loi du 27 décembre 1938, mais une telle extension n'est pas strictement nécessaire, eu égard à la disposition de l'article 13 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, aux termes de laquelle "les attributions de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (....) sont étendues pour l'application de la présente loi aux produits de la pêche maritime".

De même, l'habilitation conférée par l'article 7 du projet au Ministre de l'Agriculture en vue de "créer au sein de l'Office des sections consultatives pour la promotion des produits agricoles, horticoles et de la pêche maritime", peut également trouver un fondement légal dans la loi du 2 février 1982, mais elle n'est pas davantage requise pour les motifs qui ont été indiqués dans l'avis n° 13.900.

3. Etant donné qu'elles ne contribuent pas à "assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois" ni même à promouvoir "l'exportation et les commandes publiques relatives à des produits nouveaux", et puisqu'elles ne découlent pas et ne sont pas davantage en corrélation avec des dispositions du projet pouvant être établies en exécution de la loi du 2 février 1982, les nouvelles dispositions de la loi du 27 décembre 1938 proposées par les articles 4, 5, 6 et 8 du projet ne peuvent puiser leur fondement légal dans la loi du 2 février 1982 précitée.

+

+

+

.../...

Il convient de conclure de ce qui précède que seules peuvent être établies en exécution de la loi du 2 février 1982, la modification de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 27 décembre 1938 proposée par l'article 1er du projet, la disposition par laquelle l'article 7 du projet complète l'article 5 de la loi, et les nouvelles dispositions, énoncées sous d, e et f, par lesquelles l'article 2 du projet complète l'article 4 de la loi.

C'est la raison pour laquelle le présent avis ne procède pas à un examen plus détaillé des autres dispositions du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

A. VANDER STICHELE, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. GROMMEN, eerste
auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté
par M. M. GROMMEN, premier
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

M. BENARD.

G. BAETEMAN.