

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 20 januari 1995 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 augustus 1980 tot instelling van een controlemerk voor de melk", heeft op 27 juni 1995 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 20 janvier 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 août 1980 instituant une marque de contrôle pour le lait", a donné le 27 juin 1995 l'avis suivant :

1.1. Het koninklijk besluit van 26 augustus 1980 tot instelling van een controlemerk voor de melk voorziet thans uitsluitend in de mogelijkheid om het controlemerk AA te gebruiken met betrekking tot "hoevemelk" en "volle melk". Luidens artikel 1, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit "(doet) het controlemerk AA ... ervan blijken dat het om hoevemelk of volle melk van een bijzondere kwaliteit gaat". Het controlemerk is dus eigenlijk een kwaliteitslabel.

Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt er in essentie toe de regeling van het voornoemde koninklijk besluit van 26 augustus 1980 uit te breiden tot bepaalde nieuwe vormen waaronder melk op de markt kan worden gebracht, met name tot "gedeeltelijk afgeroomde hoevemelk" en tot "halfvolle melk".

1.2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling vormt artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw en zeevisserijprodukten (1). Luidens die bepaling kan de Koning o.m. met betrekking tot koemelk en elk produkt afgeleid van deze grondstof voorwaarden bepalen inzake produktie, ... behandeling, vervaardiging, bereiding, ... kwaliteit, ... verpakking, enz. waaraan die produkten moeten voldoen. Luidens de laatste volzin van de vermelde wetsbepaling

(1) In de aanhef van het ontworpen besluit wordt, kennelijk bij vergissing, artikel 4 van die wet als rechtsgrond aangewezen : dat artikel heeft betrekking op de erkenning van producentengroeperingen en verenigingen van producentengroeperingen.

"(kunnen) deze voorwaarden ... eveneens ertoe strekken een op kwaliteitsverschillen of bepaalde karakteristieken gebaseerd onderscheid te maken tussen de in de handel gebrachte produkten".

2.1. De ontworpen bepalingen moeten worden geacht te behoren tot de residuaire bevoegdheid welke de federale overheid inzake het landbouwbeleid heeft behouden. De ontworpen maatregelen kunnen immers niet worden ingepast in de aangelegenheden welke ter zake aan de Gewesten werden overgedragen door artikel 6, § 1, V, 1^o tot 5^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De ontworpen regeling vertoont bovendien raakpunten met de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de verbruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2^o, van de voornoemde bijzondere wet) en inzake het mededingingsrecht en het handelspraktijkenrecht (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4^o, van diezelfde bijzondere wet).

2.2. Hoewel het vaststellen van de ontworpen bepalingen zaak is van de federale overheid, volgt evenwel uit artikel 6, § 3bis, 5^o, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat er tussen de betrokken (Gewest)regeringen en de betrokken federale overheid overleg dient te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid". Blijkens de parlementaire voorbereiding van de vermelde bijzondere wetsbepaling is inzonderheid "overleg met de Gewesten verplicht wanneer de federale overheid beslissingen overweegt die gevolgen zouden kunnen hebben voor de regionale

.../...

landbouwbevoegdheid" (Parl. St., Senaat, nr. 558-1 (1992-1993), p. 28). De vraag rijst dan ook of de ontworpen maatregelen niet moeten worden geacht een weerslag te kunnen hebben op een van de aangelegenheden die door artikel 6, § 1, V, 1^o tot 5^o, van de bijzondere wet aan de Gewesten werden overgedragen.

Aangezien, zoals hiervoren (sub 1.1) werd gesteld, de ontworpen regeling erop neerkomt dat melk die volgens bepaalde kwaliteitseisen wordt geproduceerd, aan de hand van het controlemerk AA wordt onderscheiden van andere in de handel gebrachte melk, kunnen de ontworpen maatregelen een repercussie hebben op het door de Gewesten inzake landbouwprodukten te voeren "promotiebeleid" (artikel 6, § 1, V, 4^o, van de bijzondere wet).

Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte informatie, werd het ontwerp niet aan het vorenbedoelde overleg onderworpen.

De miskennis van het voorschrift van artikel 6, § 3bis, 5^o, van de bijzondere wet moet, overeenkomstig artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden aangemerkt als de overtreding van een substantieel vormvoorschrift welke tot de vernietiging van het ontworpen besluit zou leiden indien daartegen een ontvanke-lijk annulatieberoep zou worden ingesteld.

Het niet-naleven van de overlegverplichting heeft tevens tot gevolg dat het ontwerp momenteel niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden

.../...

onderzocht. Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding hebben doorgemaakt - nadat met andere woorden omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen, nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

3. Ook om nog een andere reden is het ontwerp niet gereed om door de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderzocht.

De aandacht moet immers worden gevestigd op de weerslag welke artikel 124 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument op het ontwerp kan hebben.

Het derde lid van dat artikel heeft betrekking op maatregelen, genomen op initiatief van andere Ministers dan degenen tot wier bevoegdheid de Economische Zaken en de Middenstand behoren. Als die maatregelen "op het gebied van de hoofdstukken II tot VI" (van de genoemde wet van 14 juli 1991) "betrekking hebben op produkten en diensten waarvoor

.../...

een regeling is getroffen of kan worden getroffen ter uitvoering van deze wet", dan moet in de aanhef van de betrokken besluiten verwezen worden naar de instemming van de genoemde Ministers, en moeten die Ministers die besluiten mee voordragen en uitvoeren.

Het ontwerp heeft inzonderheid betrekking op de etikettering en de benaming van produkten op recipiënten of buitenverpakkingen en bevat dus bepalingen op het gebied van de voorlichting van de consument (hoofdstuk II van de wet van 14 juli 1991), die binnen het toepassingsgebied van artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991 vallen. Het is dus niet enkel de Minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw en de Middenstand behoren, doch tevens de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, die bij de voordracht en de uitvoering van het ontworpen besluit moeten worden betrokken.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Minister van Economische Zaken niet bij de voorliggende regeling werd betrokken.

1.1. L'arrêté royal du 26 août 1980 instituant une marque de contrôle pour le lait prévoit à présent uniquement la faculté d'utiliser la marque de contrôle AA en ce qui concerne le "lait de ferme" et le "lait entier". Selon l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal précité, "la marque de contrôle AA atteste qu'il s'agit de lait de ferme ou de lait entier de qualité particulière". Par conséquent, la marque de contrôle est en fait un label de qualité.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a essentiellement pour objet d'étendre la règle prévue par l'arrêté royal du 26 août 1980 précité à certaines nouvelles formes sous lesquelles le lait peut être mis dans le commerce, à savoir au "lait de ferme partiellement écrémé" et au "lait demi-écrémé".

1.2. Le fondement légal de la réglementation en projet est procuré par l'article 3, § 1er, 2°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (1). Selon cette disposition, le Roi peut, notamment en ce qui concerne le lait de vache et tous les produits dérivés de cette matière première, déterminer les conditions de production, ... de manipulation, de fabrication, de préparation, ... de qualité, ... d'emballage, etc. auxquelles ces produits doivent satisfaire. Selon la dernière phrase de la disposi-

(1) Le préambule de l'arrêté en projet désigne, de toute évidence erronément, l'article 4 de cette loi comme fondement légal : cet article se rapporte à l'agrément des groupements de producteurs et des unions de groupements de producteurs.

tion législative précitée, "ces conditions peuvent également viser à établir une distinction sur la base de différences de qualité ou de certaines caractéristiques entre les produits mis dans le commerce".

2.1. Les dispositions en projet doivent être réputées être de la compétence résiduelle que l'autorité fédérale a conservée dans le domaine de la politique agricole. En effet, les mesures projetées ne peuvent s'inscrire dans les matières qui furent transférées à cet égard aux Régions par l'article 6, § 1er, V, 1^o à 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En outre, les règles en projet présentent des similitudes avec la compétence fédérale en ce qui concerne la protection des consommateurs (article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2^o, de la loi spéciale précitée) et en ce qui concerne le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4^o, de cette même loi spéciale).

2.2. Bien que l'établissement des dispositions en projet soit de la compétence de l'autorité fédérale, il résulte toutefois de l'article 6, § 3bis, 5^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 qu'une concertation associant les Gouvernements (régionaux) concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole". Selon les travaux préparatoires relatifs à la disposition susvisée de la loi spéciale, "la concertation avec les Régions est obligatoire" notamment "lorsque l'autorité fédérale envisage de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les

.../...

compétences agricoles régionales" (Doc. parl., Sénat, n° 558-1 (1992-1993), p. 28). La question se pose de savoir, dès lors, si les mesures envisagées ne devraient pas être censées avoir une incidence sur l'une des matières qui furent transférées aux Régions par l'article 6, § 1er, V, 1° à 5°, de la loi spéciale.

Dès lors que, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus (sous 1.1), il résulte des règles en projet que le lait produit selon certaines conditions de qualité se distingue, par la marque de contrôle AA, d'autres types de lait mis dans le commerce, les mesures envisagées peuvent avoir une incidence sur la "politique de promotion" à mener par les Régions en ce qui concerne les produits agricoles (article 6, § 1er, V, 4°, de la loi spéciale).

Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, le projet n'a pas fait l'objet de la concertation susindiquée.

La méconnaissance de la formalité prescrite par l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale doit, conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, être considérée comme la violation d'une forme substantielle qui conduirait à l'annulation de l'arrêté en projet si celui-ci faisait l'objet d'un recours en annulation recevable.

En outre, le non-respect de l'obligation de concertation emporte que le projet n'est à présent pas en état d'être examiné par la section de législation. En effet, les

.../...

avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation, en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les étapes successives de la préparation administrative - en d'autres termes, après que les projets de textes ont fait l'objet des consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que, le cas échéant, les accords nécessaires ont été obtenus, après que les auteurs des projets ont pu remanier éventuellement leurs textes en fonction de ces consultations, avis, etc. ..., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

3. Pour un autre motif également, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

En effet, il convient de signaler l'incidence que l'article 124 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur peut avoir sur le projet.

L'alinéa 3 de cet article se rapporte aux mesures prises à l'initiative d'autres Ministres que ceux qui ont les Affaires économiques et les Classes moyennes dans leurs attributions. Lorsque "dans les domaines visés par les chapitres II à VI" (de la loi précitée du 14 juillet 1991) ces mesures "concernent des produits ou des services réglementés ou susceptibles d'être réglementés en exécution

.../...

de la présente loi", le préambule des arrêtés considérés doit faire référence à l'accord des Ministres concernés et ceux-ci doivent être associés à la proposition et à l'exécution de ces arrêtés.

Le projet se rapporte notamment à l'étiquetage et à la dénomination de produits figurant sur les récipients ou les emballages extérieurs et comporte donc des dispositions touchant au domaine de l'information du consommateur (chapitre II de la loi du 14 juillet 1991), qui s'inscrivent dans le champ d'application de l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991. Par conséquent, non seulement le Ministre qui a l'Agriculture et les Classes moyennes dans ses attributions, mais également le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions doivent être associés à la proposition et à l'exécution de l'arrêté en projet.

Le fonctionnaire délégué a précisé que le Ministre des Affaires économiques n'a pas été associé à l'élaboration de la réglementation examinée.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : A. ALLEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,
Madame :

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 de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

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. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. THYS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.