

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 19 mei 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 erkenning van de geïntegreerde produktiemethode voor pitfruit en van de producenten die volgens deze methode telen", heeft op 6 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 19 mai 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agrément de la méthode de production intégrée pour fruits à pépins et des producteurs qui pratiquent cette méthode", a donné le 6 juin 1995 l'avis suivant :

1. Het ontwerp strekt ertoe de erkenning te regelen van producenten van pitfruit ("vruchten van appel- of perebomen bestemd voor menselijke consumptie" - artikel 1 van het ontwerp) die de "geïntegreerde produktiemethode" (1) toepassen. Het bepaalt de voorwaarden waaraan een producent moet voldoen die wenst erkend te worden. Die erkenning gebeurt onder de vorm van een jaarlijks attest. Enkel de producenten die in het bezit zijn van voornoemd attest mogen de titel "Producent die de erkende geïntegreerde produktiemethode toepast" dragen (artikel 2). Het attest wordt afgegeven door een controleorganisme dat zelf erkend moet zijn door de Minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort : daartoe moet dat controleorganisme aan bepaalde voorwaarden voldoen en blijven voldoen op gevaar af zijn erkenning ingetrokken te zien (artikelen 3 tot 8). Het ontwerp bepaalt voorts de procedure bij weigering van erkenning van een producent en bij intrekking van die erkenning (artikel 9).

2. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(1) Als voorwaarde tot erkenning moet, volgens artikel 2 van het ontwerp, de produktiemethode die de producent toepast beantwoorden aan de eisen vastgelegd in een lastenboek, te bepalen door de Minister. In het aan de Raad van State medegedeeld ontwerp van lastenboek wordt de geïntegreerde fruitproduktie omschreven als "een economisch verantwoorde produktie van kwaliteitsfruit waarbij de voorkeur wordt gegeven aan teeltmethoden die milieuvriendelijk zijn met een minimaal middelengebruik waarbij de ongewenste neveneffecten beperkt worden met het oog op de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens".

dient er tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

De gemachtigde ambtenaar heeft aan de Raad van State medegedeeld dat, om volledig te zijn, de ontworpen erkenningsregeling in een tweede fase gevolgd zal moeten worden door het invoeren van een kwaliteitslabel en van een luik commercialisering dat de passende modaliteiten van een effectieve promotie van de produktie zal moeten bepalen. Aldus strekt de ontworpen regeling ertoe, minstens op termijn, de op grond van de geïntegreerde produktiemethode voortgebrachte produkten te onderscheiden van andere in de handel gebrachte produkten. Bijgevolg kan ze een weerslag hebben op het landbouwbeleid dat de Gewesten voeren, meer bepaald op het vlak van het promotiebeleid waarvoor zij bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, V, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De door het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, van diezelfde bijzondere wet opgelegde overlegverplichting geldt dus voor de ontworpen maatregelen.

De nadere regelen in verband met de bedoelde overlegprocedure zijn vastgesteld in de artikelen 6 en volgende van het protocol van 31 maart 1992 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Regering en de Executieven (B.S., 23 juni 1992).

Luidens artikel 6 van dat protocol heeft het overleg dat wordt opgelegd door onder meer het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augus-

.../...

tus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, in het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie als bedoeld in artikel 31bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1).

Artikel 11 van het protocol bepaalt dat de procedures bedoeld in artikel 6 die plaatsvinden in de interministeriële conferenties, het voorwerp uitmaken van notulen die door de secretaris van de interministeriële conferentie toegestuurd worden aan de federale Regering en aan de betrokken Gewest- of Gemeenschapsregeringen, en dat deze notulen aan de onderscheiden Regeringen ter goedkeuring worden voorgelegd. Indien er binnen vijftien dagen na het versturen van de notulen geen reactie komt, worden deze geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd.

Uit de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar ter zake heeft verstrekt, blijkt dat de ontworpen maatregelen weliswaar werden voorgelegd aan de permanente werkgroep van de interministeriële conferentie van landbouw, doch dat ze niet aan die interministeriële conferentie zelf zijn voorgelegd. Er blijkt derhalve niet overeenkomstig de voorgeschreven procedure voldaan te zijn aan de overleg-

(1) Uit de omzendbrief van 31 maart 1992 betreffende de interministeriële conferenties (B.S., 23 juni 1992) volgt dat in het onderhavige geval het overleg moest plaatsvinden in de interministeriële conferentie van landbouw, die is samengesteld uit leden van de federale Regering en van de Gewestregeringen (eventueel aangevuld met leden van de Gemeenschapsregeringen voor de vraagstukken inzake opleiding).

verplichting opgelegd door artikel 6, § 3bis, 5º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De miskennis van het bedoelde voorschrift 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 ontvankelijk 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.

Volgens artikel 9 van het ontwerp wordt bij weigering of intrekking van de erkenning van een producent door het controleorganisme, de daardoor getroffen producent betrokken in een verweerprocedure bij het ministerie van Middenstand en Landbouw. Luidens paragraaf 4, eerste lid, van dat artikel kunnen de "eventuele expertisekosten" die daarbij worden gemaakt bij bevestiging van de beslissing van het erkende controleorganisme, door het ministerie aan de betrokken producent worden aangerekend. Blijkbaar worden deze kosten gedragen door het ministerie ingeval de genoemde beslissing wordt tenietgedaan. Door het ontwerp kunnen de staatsontvangsten bijgevolg beïnvloed worden of kunnen nieuwe uitgaven ontstaan.

Luidens artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet een dergelijk ontwerp worden voorgelegd aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort en krachtens artikel 14 van hetzelfde besluit aan het voorafgaand advies van de inspecteurs van financiën. Het blijkt niet dat om de voornoemde akkoordbevinding of dat advies is verzocht.

.../...

4. Ten slotte dient nu reeds de aandacht te 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.

De stellers van het ontwerp dienen zorgvuldig na te gaan of het ontwerp geen bepalingen bevat, inzonderheid op het gebied van de voorlichting van de consument (hoofdstuk II van de wet van 14 juli 1991) (1) en de reclame (hoofdstuk IV van die wet) (2), die binnen het toepassingsgebied van artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991 vallen. In bevestigend geval dient niet enkel de

(1) De aandacht wordt in het bijzonder gevestigd op artikel 14, § 1, b), van de wet van 14 juli 1991.

(2) De aandacht wordt in het bijzonder gevestigd op artikel 28, § 1, 2°, van de wet van 14 juli 1991.

Minister tot wiens bevoegdheid de Middenstand behoort, doch tevens de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, bij de voordracht en de uitvoering van het ontworpen besluit te worden betrokken.

1. L'arrêté en projet a pour objet de régler l'agrément des producteurs de fruits à pépins ("fruits des pommiers et poiriers destinés à l'alimentation humaine - article 1er du projet) qui appliquent la "méthode de production intégrée" (1). Il fixe les conditions que doit remplir un producteur désireux d'être agréé. Cet agrément s'effectue sous la forme d'une attestation annuelle. Seuls les producteurs en possession de l'attestation précitée peuvent porter le titre de "Producteur pratiquant la méthode de production intégrée agréée" (article 2). L'attestation est délivrée par un organisme de contrôle qui doit être lui-même agréé par le Ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions : à cet effet, cet organisme de contrôle doit satisfaire à certaines conditions et doit continuer à y satisfaire au risque de voir son agrément retiré (articles 3 à 8). Le projet détermine, en outre, la procédure à suivre en cas de refus de l'agrément d'un producteur et en cas de retrait de cet agrément (article 9).

2. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

(1) Selon l'article 2 du projet, l'une des conditions d'agrément tient en ce que la méthode de production appliquée par le producteur doit correspondre aux exigences établies dans un cahier des charges fixé par le Ministre. Le projet de cahier des charges communiqué au Conseil d'Etat définit la production intégrée des fruits comme étant "une production économique de fruits de qualité donnant la priorité aux méthodes écologiquement plus sûres, minimisant les effets secondaires indésirables et l'utilisation des produits agrochimiques, afin d'améliorer la protection de l'environnement et la santé humaine".

Le fonctionnaire délégué a communiqué au Conseil d'Etat que, "pour être complet, l'agrément (en projet) devra, dans une deuxième phase, être suivi par la mise en place d'un label de qualité ainsi que d'un volet commercialisation qui devra définir les modalités adéquates pour une promotion valable de la production". Par conséquent, la réglementation en projet vise, du moins à terme, à discerner les produits obtenus par la méthode de production intégrée des autres produits commercialisés. Par conséquent, elle peut avoir une incidence sur la politique agricole menée par les Régions, plus précisément dans le domaine de la politique de promotion qui est de leur compétence en vertu de l'article 6, § 1er, V, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'obligation de concertation imposée par l'article 6, § 3bis, 5°, précité de la même loi spéciale vaut dès lors en ce qui concerne les mesures projetées.

Les modalités de la procédure de concertation visée sont fixées aux articles 6 et suivants du protocole du 31 mars 1992 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs (M.B., 23 juin 1992).

Selon l'article 6 de ce protocole, la concertation imposée notamment par l'article 6, § 3bis, 5°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980 a lieu, en principe, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoine au sens de l'article 31bis

.../...

de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

L'article 11 du protocole dispose que les procédures visées à l'article 6 qui sont accomplies en conférence interministérielle font l'objet d'un procès-verbal qui est transmis au Gouvernement fédéral et aux Gouvernements de communauté et de région concernés par le secrétaire de la conférence interministérielle et que ce procès-verbal est soumis à l'approbation des divers Gouvernements concernés. En l'absence de réaction dans les quinze jours de la transmission dudit procès-verbal, celui-ci est censé être approuvé tacitement.

Il ressort des précisions fournies par le fonctionnaire délégué à ce propos, que si les mesures projetées furent soumises au groupe de travail permanent de la conférence interministérielle agriculture, elles ne furent cependant pas soumises à cette conférence interministérielle même. Par conséquent, il n'a manifestement pas été satisfait, selon la procédure prescrite, à l'obligation de concertation imposée par l'article 6, § 3bis, 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(1) Il résulte de la circulaire du 31 mars 1992 relative aux conférences interministérielles (M.B., 23 juin 1992) qu'en l'occurrence, la concertation devait avoir lieu au sein de la conférence interministérielle agriculture qui se compose de membres du Gouvernement fédéral et des Gouvernements régionaux (auxquels se joignent éventuellement des membres des Gouvernements de communauté pour les problèmes de formation).

La méconnaissance de la formalité concernée 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.

Selon l'article 9 du projet, en cas de refus ou de retrait de l'agrément d'un producteur par l'organisme de contrôle, le producteur concerné est impliqué dans une

.../...

procédure de défense auprès du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture. Selon le paragraphe 4, alinéa 1er, de cet article, les "frais d'expertise" engagés à cet effet peuvent être imputés par le ministère au producteur concerné si la décision de l'organisme de contrôle agréé est confirmée. Ces frais sont manifestement supportés par le ministère si la décision concernée est mise à néant. Par conséquent, le projet risque d'avoir une incidence sur les recettes de l'Etat ou de créer de nouvelles dépenses.

Selon l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, un pareil projet doit être soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le Budget dans ses attributions et, en vertu de l'article 14 du même arrêté, à l'avis préalable des inspecteurs des finances. Il n'apparaît pas que l'accord précité ou cet avis aient été demandés.

4. Enfin, il convient de signaler d'ores et déjà 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.

Il incombe aux auteurs du projet d'examiner minutieusement si le projet ne comporte pas de dispositions qui s'inscrivent, notamment dans le domaine de l'information du consommateur (chapitre II de la loi du 14 juillet 1991) (1) et de la publicité (chapitre IV de cette loi) (2), dans le champ d'application de l'article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991. Dans l'affirmative, il y aura lieu d'associer non seulement le Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions, mais également le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions, à la proposition et à l'exécution de l'arrêté en projet.

(1) Voir tout particulièrement l'article 14, § 1er, b), de la loi du 14 juillet 1991.

(2) Voir tout particulièrement l'article 28, § 1er, 2°, de la loi du 14 juillet 1991.

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,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

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. D. VERBIEST.

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

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. 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.