

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 8 februari 1996 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van het tarief van de ontledingen uitgevoerd door de rijksontledingslaboratoria", heeft op 19 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 8 février 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant fixation du tarif des analyses effectuées par les laboratoires d'analyses de l'Etat", a donné le 19 mars 1996 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in essentie toe het tarief vast te stellen waartegen de rijksontledingslaboratoria bepaalde "opzoeken, bepalingen en doseringen" verrichten die particulieren of openbare diensten uit eigen beweging aanvragen (artikel 1 en de bijlage bij het ontwerp) (1).

Wat de ontledingen betreft waarvan het tarief niet voorkomt in de bijlage, zal de verantwoordelijke van het rijksontledingslaboratorium zelf het tarief kunnen vaststellen (artikel 2 van het ontwerp).

Voor analyses waarvan het resultaat moet worden meegedeeld binnen tien werkdagen, worden de in de bijlage vastgestelde tarieven verdubbeld (artikel 3).

Artikel 4 ten slotte voorziet in de mogelijkheid voor de verantwoordelijke van het rijksontledingslaboratorium om een vermindering van maximum 30 procent op de in de bijlage bepaalde tarieven toe te staan voor één bepaalde analyse die in reeksen van ten minste tien per maand wordt aangevraagd.

(1) Het gaat meer bepaald om ontledingen met betrekking tot zaaizaden, meststoffen en bodemverbeterende middelen, stoffen bestemd voor dierlijke voeding, produkten waarvoor EG-steunmaatregelen gelden en bestrijdingsmiddelen (bijlage, I tot V).

2. Zoals in de aanhef van het ontwerp wordt aangegeven, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in :

- artikel 7 van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt;
- artikel 3, § 2, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten;
- artikel 3, 2°, van de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders.

De voornoemde wetsbepalingen machtigen de Koning om het tarief van de ontledingen of analyses vast te stellen voor de stoffen en produkten die het voorwerp zijn van de vermelde wetten.

3. Reglementaire voorschriften die tot doel hebben tarieven vast te stellen die door rijksontledingslaboratoria dienen toegepast te worden voor ontledingen, hebben ontegensprekelijk een weerslag op de ontvangsten van de overheid.

Ingevolge artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dienen onder meer ontwerpen van koninklijke besluiten waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, te worden voorgelegd aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

.../...

Luidens artikel 14, 1^o, b, van hetzelfde koninklijk besluit dienen dergelijke ontwerpen voor voorafgaand advies te worden voorgelegd aan de inspecteur van financiën.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar zijn geen van beide pleegvormen nageleefd.

4.1. Uit de ontleding van de bepalingen van de wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders blijkt bovendien dat de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort, evenzeer als de Minister van Landbouw, betrokken moet worden bij de uitvoering van deze wet. Uit artikel 3 van die wet blijkt immers duidelijk dat aan de Koning ter zake verordeningsbevoegdheid wordt opgedragen "in het belang van de gezondheid van mens en dier". Artikel 5 van de wet machtigt bovendien de Minister van Volksgezondheid uitdrukkelijk om vergunningen af te geven met betrekking tot het voortbrengen en het verhandelen van zowel gemedicineerde voormengsels als van gemedicineerde diervoeders. Ten slotte wordt de registratie van gemedicineerde voormengsels, luidens artikel 6, § 1, van de wet, eveneens overgelaten aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin.

4.2. Ook de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt voorziet in een regeling waardoor de Minister van Volksgezondheid nauw betrokken wordt bij de uitvoering ervan.

.../...

Artikel 5 schrijft voor dat de Koning in het belang van de volksgezondheid reglementerend kan optreden, o.m. in verband met de samenstelling van de bestrijdingsmiddelen; die bepaling belast in het bijzonder de Minister van Volksgezondheid met de uitvoering van de regeling met betrekking tot de bestrijdingsmiddelen (artikel 5, § 1, 4^o en 7^o).

4.3. Er kan bijgevolg bezwaarlijk voorbijgegaan worden aan de rechtstreekse betrokkenheid van de Minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft bij de uitvoering van de beide vermelde wetten.

Te dezen blijkt niet dat de Minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft en die dit ontwerp mede moet voordragen en samen met de Minister van Landbouw met de uitvoering ervan moet worden belast, rechtstreeks betrokken werd bij de totstandkoming van het ontwerp.

5. Uit wat voorafgaat moet geconcludeerd worden dat er een aantal essentiële pleegvormen niet werden nageleefd.

Voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen 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 ervan hebben door-gemaakt - nadat m.a.w. 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.

6. Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is, gelet op de bovenstaande opmerkingen, bijgevolg niet gereed om aan de Raad van State voor advies voorgelegd te worden.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de fixer le tarif auquel les laboratoires d'analyses de l'Etat effectuent des "recherches, déterminations et dosages" à la suite des demandes qui leur sont librement adressées par les particuliers ou les services publics (article 1er et annexe du projet) (1).

En ce qui concerne les analyses dont le tarif ne figure pas à l'annexe, le responsable du laboratoire d'analyses de l'Etat pourra fixer lui-même le tarif (article 2 du projet).

Pour ce qui est des analyses dont le résultat doit être communiqué dans les dix jours ouvrables, les tarifs fixés à l'annexe sont doublés (article 3).

Enfin, l'article 4 ménage la faculté pour le responsable du laboratoire d'analyses de l'Etat d'accorder une réduction de 30 pour cent maximum sur les tarifs fixés à l'annexe, pour une analyse déterminée qui est demandée en série à raison d'au moins dix par mois.

2. Ainsi que l'indique le préambule du projet, la réglementation en projet tient son fondement légal de :

(1) Il s'agit plus particulièrement d'analyses de semences, d'engrais et amendements du sol, substances destinées à l'alimentation des animaux, des substances faisant l'objet d'aides de la C.E. et des pesticides (annexe, I à V).

- l'article 7 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage;
- l'article 3, § 2, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime;
- l'article 3, 2°, de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux.

Les dispositions législatives précitées autorisent le Roi à fixer le tarif des analyses pour les substances et produits faisant l'objet des lois précitées.

3. Des prescriptions réglementaires qui ont pour but de fixer des tarifs que les laboratoires d'analyses de l'Etat doivent appliquer pour les analyses, ont indéniablement une incidence sur les recettes de l'autorité.

Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les projets d'arrêté royal notamment qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes doivent être soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

Selon l'article 14, 1°, b, du même arrêté royal, pareils projets doivent être soumis, pour avis préalable, à l'inspecteur des finances.

.../...

Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, aucune de ces deux formalités n'a été accomplie.

4.1. L'analyse des dispositions de la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux, montre en outre qu'il y a lieu d'associer à l'exécution de cette loi, le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions, tout comme le Ministre de l'Agriculture. En effet, il résulte clairement de l'article 3 de cette loi que le Roi est investi, en cette matière, d'un pouvoir réglementaire "dans l'intérêt de la santé de l'homme et de l'animal". En outre, l'article 5 de la loi autorise explicitement le Ministre de la Santé publique à accorder des autorisations en ce qui concerne la production et la commercialisation à la fois des prémélanges médicamenteux et des aliments médicamenteux pour animaux. Enfin, l'enregistrement des prémélanges médicamenteux est, selon l'article 6, § 1er, de la loi, également réservé au Ministre de la Santé publique et de la Famille.

4.2. Par ailleurs, la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage prévoit une procédure qui associe étroitement à son exécution le Ministre de la Santé publique.

L'article 5 prévoit que, dans l'intérêt de la santé publique, le Roi peut réglementer notamment dans le domaine de la composition des pesticides; cette disposition charge en particulier le Ministre de la Santé publique de l'exécution de la règle relative aux pesticides (article 5, § 1er, 4° et 7°).

.../...

4.3. En ce qui concerne l'exécution des deux lois précitées, l'on ne saurait, par conséquent, guère ignorer que le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions, doit y être associé directement.

Il n'apparaît pas, en l'espèce, que le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions, qui devait être associé à la proposition du projet et être chargé de l'exécution de celui-ci, conjointement avec le Ministre de l'Agriculture, aurait été directement associé à l'élaboration du projet.

5. La conclusion qui s'impose est qu'un nombre de formalités essentielles n'ont pas été accomplies.

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 traversé tous les stades successifs de la préparation administrative, en d'autres termes après que les textes en projet ont fait l'objet des consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus, après que les auteurs des projets ont eu l'occasion d'adapter éventuellement leurs textes à la lumière de ces consultations, avis, etc. ..., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

.../...

6. Eu égard aux observations formulées ci-dessus, le projet d'arrêté royal examiné n'est dès lors pas en état d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. ALBRECHT,
L. HELLIN,

de Heer : A. ALEN,
Mevrouw : Y. MERCHIEERS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

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.