KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 31 juli 1996 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten" (L. 25.451/1/V),

2° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten" (L. 25.452/1/V),

en op 9 september 1996 door de Minister om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 12 september 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 31 juillet 1996, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers" (L. 25.451/1/V),

2° un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers" (L. 25.452/1/V),

et invité, le 9 septembre 1996, par le Ministre, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 12 septembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de hoogdringendheid als volgt gemotiveerd :

> "Considérant qu'il y a lieu de réglementer les modalités de réallocation de quantités de référence de manière à réduire la valeur de ces quantités de référence ainsi que les spéculations en la matière, et que cette réglementation doit s'appliquer à la période de douze mois en cours ayant commencé le 1er avril 1996 ...".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, moet de Raad van State zich beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN DE ONTWERPEN.

Bij de verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten wordt aan de producenten

van koemelk die melk of melkequivalenten boven een bepaalde hoeveelheid geleverd of aan de consument verkocht hebben, een extra heffing opgelegd.

Verscheidene bepalingen van de verordening voorzien in maatregelen die de Lid-Staten kunnen of moeten nemen, met het oog op de toepassing van de verordening.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (L. 25.451/1/V) stelt een aantal van die toepassingsmaatregelen vast. Het is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 6 oktober 1993 betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten.

In verscheidene bepalingen van het genoemde ontwerp van koninklijk besluit wordt voorzien in een delegatie van bevoegdheid aan de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft. Ter uitvoering van die bepalingen is een ontwerp van ministerieel besluit uitgewerkt, dat eveneens voor advies is voorgelegd (L. 25.452/1/V). Dat ministerieel besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 7 oktober 1993 betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp van koninklijk besluit (L. 25.451/1/V) vindt in het interne recht zijn rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel

in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Op grond van die bepaling kan de Koning immers alle maatregelen nemen voor onder meer de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het EG-Verdrag (1).

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt tevens verwezen naar de wet van 23 december 1970 houdende goedkeuring van het besluit d.d. 21 april 1970 van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen. Het enige artikel van die wet beperkt zich ertoe het voornoemde besluit goed te keuren, en aldus in te stemmen met het beginsel van de financiering van de Gemeenschap door eigen middelen, onder meer de landbouwheffingen. De wet biedt evenwel geen rechtsgrond voor enig optreden van de Koning (2).

---

(1) Men schrijve dan ook in de aanhef van het ontworpen besluit : "Gelet op de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, inzonderheid op artikel 3, § 1, 1°, gewijzigd bij de wet van 29 december 1990;".

(2) De verwijzing naar de wet van 23 december 1970 moet dan ook weggelaten worden uit de aanhef.

De voorgaande opmerkingen gelden eveneens voor het ontwerp van ministerieel besluit (L. 25.452/1/V). Uiteraard vindt dat besluit zijn rechtsgrond bovendien in het ontworpen koninklijk besluit (1), onder voorbehoud van hetgeen hierna in verband met de omvang van de aan de Minister verleende delegaties opgemerkt zal worden (zie algemene opmerking 3).

2. Binnen de termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, kan de Raad van State zich niet met zekerheid uitspreken over de verenigbaarheid, in al hun aspecten, van de ontworpen besluiten met de verordening (EEG) nr. 3950/92.

De Raad meent in dit verband de bijzondere aandacht van de stellers van de ontwerpen te moeten vestigen op de volgende bepalingen, die op het eerste gezicht vragen doen rijzen.

In artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit komen een aantal definities voor, die licht afwijken van de definities van artikel 9 van de verordening. Zo is in de definitie van "producent" in het ontwerp sprake van de uitbater van een "melkveebedrijf" (artikel 1, 5), terwijl in de verordening verwezen wordt naar het ruimere begrip "landbouwexploitant" (artikel 9, c). Voorts is in de definitie van "bedrijf" in het ontwerp sprake van

---

(1) In de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit moet dan ook naar dat koninklijk besluit verwezen worden.

"uitgebate" melkproductie-eenheden (artikel 1, 7), terwijl in de verordening verwezen wordt naar "beheerde" productie-eenheden (artikel 9, d).

Overigens is niet duidelijk waarom de termen "levering" en "rechtstreekse verkoop aan de consument", die in de ontwerpen voorkomen, niet gedefinieerd worden, zoals in artikel 9, g en h, van de verordening.

In artikel 2, § 1, van het ontwerp van koninklijk besluit worden de individuele referentiehoeveelheden bepaald op datum van 31 maart 1996, terwijl de referentiedatum in artikel 4, lid 1, van de verordening is vastgesteld op 31 maart 1993, zij het dat in de mogelijkheid van wijziging van de individuele referentiehoeveelheden is voorzien.

Het ontwerp van koninklijk besluit stelt bepaalde "zones" vast (zie de definitie in artikel 1, 9), welke een rol spelen bij de in het ontwerp van ministerieel besluit uitgewerkte regeling in verband met de vrijmaking en herverdeling van referentiehoeveelheden tegen betaling van een vergoeding (artikel 14, 3°, 4° en 5°, van dat ontwerp). Het is niet duidelijk in hoeverre de indeling in zones ingepast kan worden in het bij de verordening opgezette stelsel.

Ten slotte wordt, bij wege van overgangsmaatregel, de regeling ten voordele van jonge landbouwers gehandhaafd tot 31 maart 1997 (artikel 14 van het ontworpen koninklijk besluit en artikel 20, § 2, van het ontworpen ministerieel besluit). In de verordening wordt echter niet in zulk een afwijkende regeling voorzien.

3. Volgens de in artikel 108 van de Grondwet vervatte regeling is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van dit beginsel, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, zijn slechts bestaanbaar met het grondwettelijk voorschrift, voor zover de verleende delegatie betrekking heeft op specifieke onderdelen van de reglementering en zij van bijkomstige en aanvullende aard is (1).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in een groot aantal delegaties aan de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft. Uit het ontwerp van ministerieel besluit blijkt dat die delegaties zeer ruim worden opgevat. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende bepalingen :

- artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit, dat voorziet in een delegatie voor het vaststellen van de voorwaarden voor het verkrijgen van een verhoging of vaststelling van de referentiehoeveelheid, en de uitwerking hiervan in artikel 3, § 2, van het ontwerp van ministerieel besluit (verlies van het desbetreffende recht);

- artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit, dat voorziet in een delegatie voor het vaststellen van de voorwaarden voor de tijdelijke overdracht van referentiehoeveelheden, en de uitwerking hiervan in

---

(1) Rdpl. Alen, A., Handboek van het Belgisch staatsrecht, Deurne, 1995, p. 225, nr. 252.

artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp van ministerieel besluit;

- artikel 5, § 1, van het ontwerp van koninklijk besluit, dat voorziet in een delegatie voor het vaststellen van de beperkingen en de modaliteiten inzake de overdracht van referentiehoeveelheden bij overdracht van een bedrijf, en de uitwerking hiervan in de artikelen 5 tot 12 van het ontwerp van ministerieel besluit;

- artikel 6 van het ontwerp van koninklijk besluit, dat voorziet in een delegatie voor het vaststellen van de voorwaarden voor het verkrijgen van een herverdeling van referentiehoeveelheden, en de uitwerking hiervan in artikel 14 van het ontwerp van ministerieel besluit.

De bedoelde delegaties blijken betrekking te hebben op essentiële voorwaarden voor de toepassing van de betrokken reglementering, en kunnen aldus niet geacht worden te slaan op aangelegenheden die van louter bijkomstige en aanvullende aard zijn. In die omstandigheden zijn zij niet verenigbaar met artikel 108 van de Grondwet.

Beide ontwerpen dienen grondig omgewerkt te worden, opdat aan het grondwettelijk voorschrift zou worden voldaan.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

> "Considérant qu'il y a lieu de réglementer les modalités de réallocation de quantités de référence de manière à réduire la valeur de ces quantités de référence ainsi que les spéculations en la matière, et que cette réglementation doit s'appliquer à la période de douze mois en cours ayant commencé le 1er avril 1996 ...".

*
* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations suivantes.

*
* *

PORTEE DES PROJETS.

Le règlement (CEE) n○ 3950/92 du Conseil du 28 décembre 1992 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers institue un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs de lait de vache qui ont livré ou vendu à la consommation du lait ou des équivalents-lait excédant une quantité déterminée.

Diverses dispositions du règlement prévoient des mesures que les Etats membres peuvent ou doivent prendre en vue de l'application du règlement.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis (L. 25.451/1/V) fixe certaines de ces mesures d'application. Il a pour objet de se substituer à l'arrêté royal du 6 octobre 1993 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Diverses dispositions du projet d'arrêté royal précité prévoient une délégation de compétence au Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions. Un projet d'arrêté ministériel, qui est également soumis pour avis (L. 25.452/1/V), a été élaboré en exécution de ces dispositions. Cet arrêté ministériel doit se substituer à l'arrêté ministériel du 7 octobre 1993 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal (L. 25.451/1/V) trouve son fondement légal dans le droit interne, à l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime. En vertu de cette disposition, le Roi peut en effet prendre toutes les mesures pour l'exécution des organisations communes des marchés, élaborées sur la base des articles 42 et 43 du Traité CE (1).

Dans le préambule de l'arrêté en projet, il est également fait référence à la loi du 23 décembre 1970 portant approbation de la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Ministres des Communautés européennes relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés. L'article unique de cette loi se limite à approuver la décision précitée et ainsi à acquiescer au principe du financement de la Communauté au moyen de fonds propres, notamment de prélèvements agricoles. La loi ne procure toutefois aucun fondement légal pour une quelconque intervention du Roi (2).

---

(1) Il y a dès lors lieu d'écrire dans le préambule de l'arrêté en projet : "Vu la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, notamment l'article 3, § 1er, 1°, modifié par la loi du 29 décembre 1990;".

(2) La référence à la loi du 23 décembre 1970 doit dès lors être omise du préambule.

Les observations figurant ci-dessus s'appliquent également au projet d'arrêté ministériel (L. 25.452/1/V). Bien entendu, cet arrêté trouve en outre son fondement légal dans l'arrêté royal en projet (1), sous réserve des observations qui seront formulées ci-après concernant l'étendue des délégations accordées au Ministre (voir l'observation générale 3).

2. Dans le délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer avec certitude sur la compatibilité, dans tous leurs aspects, des arrêtés en projet avec le règlement (CEE) n° 3950/92.

Le Conseil estime à cet égard devoir attirer l'attention particulière des auteurs des projets sur les dispositions suivantes qui, de prime abord, soulèvent des questions.

L'article 1er du projet d'arrêté royal renferme certaines définitions qui s'écartent légèrement des définitions de l'article 9 du règlement. Ainsi, dans la définition du "producteur" figurant dans le projet, il est question de l'exploitant d'une "exploitation laitière" (article 1er, 5), alors que le règlement fait référence à la notion plus large d'"exploitant agricole" (article 9, c). En outre, dans la définition d'"exploitation" figurant dans le projet, il est

---

(1) Dans le préambule de l'arrêté ministériel en projet, il y aura dès lors lieu de faire référence à cet arrêté royal.

question d'unités de production laitière "exploitées" (article 1er, 7), alors que le règlement fait référence à des unités de production "gérées" (article 9, d).

On n'aperçoit pas, par ailleurs, la raison pour laquelle les termes "livraison" et "vente directe au consommateur" figurant dans les projets ne sont pas définis, comme le fait l'article 9, g et h, du règlement.

L'article 2, § 1er, du projet d'arrêté royal fixe les quantités de référence individuelles à la date du 31 mars 1996, alors que la date de référence est fixée, à l'article 4, paragraphe 1er, du règlement, au 31 mars 1993, étant entendu qu'il est prévu de pouvoir modifier les quantités de références individuelles.

Le projet d'arrêté royal établit certaines "zones" (voir la définition à l'article 1er, 9) qui jouent un rôle dans le régime élaboré dans le projet d'arrêté ministériel en ce qui concerne la libération et la réallocation de quantités de référence contre paiement d'une indemnité (article 14, 3°, 4° et 5°, de ce projet). Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure la division en zones peut s'inscrire dans le régime mis sur pied par le règlement.

Enfin, à titre de mesure transitoire, le régime prévu en faveur des jeunes agriculteurs est maintenu jusqu'au 31 mars 1997 (article 14 de l'arrêté royal en projet et article 20, § 2, de l'arrêté ministériel en

projet). Le règlement ne prévoit toutefois pas pareil régime dérogatoire.

3. Selon la règle énoncée à l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Les dérogations à ce principe, qui permettent au Roi de déléguer son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont conciliables avec la prescription constitutionnelle que si la délégation accordée porte sur des parties spécifiques de la réglementation et si elle est de nature secondaire et complémentaire (1).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit un nombre important de délégations au Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions. Il appert du projet d'arrêté ministériel que ces délégations sont conçues de manière très large. Il s'agit plus particulièrement des dispositions suivantes :

- l'article 3 du projet d'arrêté royal, qui prévoit une délégation pour fixer les conditions requises pour obtenir une augmentation ou l'établissement de la quantité de référence, et sa mise en oeuvre à l'article 3, § 2, du projet d'arrêté ministériel (perte du droit y afférent);

---

(1) Cons. ALEN A., Handboek van het Belgisch staatsrecht, Deurne, 1995, p. 225, n° 252.

- l’article 4 du projet d’arrêté royal, qui prévoit une délégation pour fixer les conditions requises pour le transfert temporaire de quantités de référence, et sa mise en oeuvre à l’article 4, § 1er, alinéa 2, du projet d’arrêté ministériel;

- l’article 5, § 1er, du projet d’arrêté royal, qui prévoit une délégation pour la fixation des limites et des modalités en ce qui concerne le transfert des quantités de référence en cas de transfert d’une exploitation, et sa mise en oeuvre dans les articles 5 à 12 du projet d’arrêté ministériel;

- l’article 6 du projet d’arrêté royal, qui prévoit une délégation pour la fixation des conditions requises pour obtenir une réallocation des quantités de référence, et sa mise en oeuvre à l’article 14 du projet d’arrêté ministériel.

Les délégations visées ont trait à des conditions essentielles pour l’application de la réglementation concernée et ne peuvent dès lors être censées porter sur des matières qui sont de nature purement secondaire ou complémentaire. Dans ces circonstances, elles ne sont pas compatibles avec l’article 108 de la Constitution.

Les deux projets doivent être remaniés en profondeur, afin de satisfaire à la prescription constitutionnelle.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
P. LEMMENS, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

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

F. LIEVENS. J. DE BRABANDERE.