

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 september 1997 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit in toepassing van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996", heeft op 26 september 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 23 septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes en application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996", a donné le 26 septembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd

"door de omstandigheid dat voor de toepassing van verordening (EG) nr. 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit onverwijld maatregelen moeten worden genomen om de rechtszekerheid voor de telers, hun organisaties en de overheid te verzekeren".

Deze motivering moet gelezen worden in samenhang met hetgeen voorts wordt overwogen in de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp, met name

"dat de noodzaak om onverwijld maatregelen te nemen inzake groenten en fruit voortvloeit uit de verplichting zich binnen de gestelde termijn te schikken naar de verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 ... en de daaruit voortvloeiende toepassingsverordeningen" (1).

*

* *

(1) In de aanhef dient de aangehaalde considerans geplaatst te worden vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State.

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt te voorzien in de uitvoering van bepaalde onderdelen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, alsmede van verordening (EG) nr. 411/97 van de Commissie van 3 maart 1997 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad voor wat de operationele programma's, de actiefondsen en de toekenning van communautaire financiële steun betreft, van verordening (EG) nr. 412/97 van de Commissie van 3 maart 1997 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad voor wat de erkenning van telersverenigingen betreft, en van verordening (EG) nr. 478/97 van de Commissie van 14 maart 1997 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad betreffende de voorlopige erkenning van telersverenigingen.

Het bevat bepalingen betreffende de erkenning van telersverenigingen en groeperingen van de telersverenigingen (artikelen 2 tot 10), de goedkeuring van de operationele programma's en de actieprogramma's (artikelen 11 en 12), de

.../...

erkenning van brancheorganisaties (artikelen 13 tot 18), de aanwijzing van de bevoegde diensten (artikel 19), de gehele of gedeeltelijke intrekking van erkenningen en van de communautaire financiële steun (artikelen 20 tot 22) en verplichtingen van telers die niet aangesloten zijn bij erkende telersverenigingen (artikel 23).

OPMERKINGEN

1. Luidens het eerste lid van de aanhef moet de rechtsgrond van het ontworpen besluit in het interne recht gezocht worden in de artikelen 3, § 1, 1^o, en 4 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

Artikel 2, tweede volzin, van het ontwerp verleent aan de minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft de macht om bijkomende voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van telersverenigingen. De rechtsgrond voor die delegatie van bevoegdheid wordt gevormd door artikel 3, § 3, van de genoemde wet. In de aanhef dient dan ook eveneens naar die bepaling te worden verwezen.

2. Luidens het verslag van de vergadering van de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw van 14 juli 1997 zullen de goed te keuren operationele programma's voor 10 pct. betrekking hebben op promotie en voor 17 pct. op milieuaangelegenheden. Die beide aangelegenheden behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

.../...

In dit verband bepaalt artikel 11, § 2, van het ontwerp dat, als een ontwerp van operationeel programma een luik m.b.t. gewestelijke bevoegdheden bevat, de bevoegde federale dienst het ontwerp slechts kan goedkeuren met het akkoord van het betrokken gewest. Alle ontwerpen van operationeel programma worden (daartoe) voorgelegd aan de gewestregeringen, voor overleg.

Alhoewel deze bepaling bedoeld is om tegemoet te komen aan het probleem van de bevoegdheid van de gewesten, dient vastgesteld te worden dat het niet aan de federale overheid staat om eenzijdig te bepalen dat haar diensten een beslissing kunnen nemen over ontwerpen die niet helemaal tot de federale bevoegdheid behoren. Evenmin kan de federale overheid eenzijdig een overlegprocedure voorschrijven.

De bepalingen van artikel 11, § 2, tweede en derde lid, dienen derhalve weggelaten te worden. De gezamenlijke uitoefening van federale en gewestelijke bevoegdheden kan te dezen enkel in een samenwerkingsakkoord geregeld worden.

3. Op sommige punten neemt het ontwerp letterlijk de bepalingen van een verordening over. Hierdoor kan echter verwarring ontstaan omtrent de juridische aard van die bepalingen.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient het de voorkeur om, zoveel als mogelijk, zich ertoe te beperken de instanties aan te wijzen die bevoegd zijn voor de uitvoering van de verordening. Indien het nodig is, voor de leesbaarheid van de tekst, om daarbij letterlijk de bewoordingen van

.../...

de verordening over te nemen, dient uitdrukkelijk verwezen te worden naar de desbetreffende bepaling (1).

Bepalingen die een loutere herhaling vormen van wat in een verordening staat, dienen weggelaten te worden.

Het ontwerp zou op dit punt bijgevolg volledig herwerkt moeten worden.

De hiernavolgende opmerkingen gelden dan ook onder dit voorbehoud.

4. De draagwijdte van de inleidende zin van artikel 5, § 1, van het ontwerp ("Onverminderd de bepalingen van artikel 11 van de verordening") is onduidelijk. Het staat overigens ook niet aan een overheid om de toepasselijkheid te bevestigen van een norm van hogere rang.

Zo het de bedoeling is om rekening te houden met de afwijkmogelijkheid waarvan sprake in artikel 11, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 2200/96, zou het beter zijn deze te verwerken in de bepaling van artikel 5, § 1, tweede streepje, van het ontwerp. Met name zou daarin bepaald kunnen worden dat de individuele telers o.m. moeten verklaren dat zij hun volledige productie via de telersvereniging zullen commercialiseren, onder voorbehoud van

(1) Een aantal bepalingen van het ontwerp zouden dan als volgt geredigeerd kunnen worden : "Voor de toepassing van artikel ... van verordening ..., is de bevoegde dienst ... (aanwijzing van die dienst)".

afwijking verleend door die vereniging, met toepassing van artikel 11, lid 3, tweede alinea, van de genoemde verordening.

5. Artikel 6, 1, legt aan de telersverenigingen en de groeperingen van telersverenigingen op om zich te onderwerpen aan de controle van een "erkend extern auditbureau".

Het ontwerp bepaalt niet wat onder een "extern auditbureau" verstaan moet worden, noch door wie zulk bureau erkend moet worden. Het bepaalt evenmin wie het initiatief tot een controle kan of moet nemen. Evenmin wordt bepaald wat het lot is van de resultaten van een controle.

Op al die punten moet het ontwerp aangevuld worden.

6. Artikel 23 van het ontwerp verplicht telers die niet aangesloten zijn bij een erkende telersvereniging om jaarlijks een aangifte te doen bij de bevoegde dienst van onder meer de hoeveelheden producten die op grond van artikel 23 van verordening (EG) nr. 2200/96 niet te koop zijn aangeboden.

Artikel 23 van die verordening heeft echter uitsluitend betrekking op producten aangevoerd door de leden van telersverenigingen of van groeperingen van telersverenigingen die op beslissing van die verenigingen of van die groeperingen niet te koop zullen aangeboden worden.

.../...

De tegenstrijdigheid die erin bestaat in een artikel van het ontwerp over niet-leden te verwijzen naar een bepaling van de verordening over leden, dient weggewerkt te worden.

Het zou overigens kunnen volstaan om, met verwijzing naar artikel 44, lid 2, tweede alinea, tweede streepje, van verordening (EG) nr. 2200/96, de bevoegde dienst aan te wijzen (zie opmerking 3).

7. In zoverre artikel 24, eerste lid, van het ontwerp ook de overtredingen "van de bepalingen genomen in uitvoering van dit besluit of verbindend verklaard in uitvoering van dit besluit" beoogt, strekt het ertoe om bij koninklijk besluit handelingen als een misdrijf te kwalificeren. Daarvoor is de Koning echter niet bevoegd (artikel 14 van de Grondwet).

De bedoelde zinsnede dient bijgevolg weggelaten te worden.

8. In artikel 24, tweede lid, wordt strafbaar gesteld de teler die "de verklaring bedoeld in artikel 5, § 2 (lees : § 1)," overtreedt. Afgezien van de gebrekkige formulering van deze bepaling (die waarschijnlijk de bedoeling heeft om de ongeoorloofde commercialisatie van producten buiten de telersvereniging te bestraffen), stuit deze bepaling op hetzelfde bezwaar als hiervóór vermeld (opmerking 7).

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

"par la circonstance que pour l'application du règlement (CE) n° 2200/96 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes des mesures doivent être prises sans retard afin d'assurer la sécurité juridique des producteurs, de leurs organisations et de l'autorité".

Il y a lieu de combiner cette motivation et le considérant contenu dans le préambule du projet soumis pour avis, à savoir

"que la nécessité de prendre sans retard des mesures dans le secteur des fruits et légumes découle de l'obligation de se conformer dans les délais fixés au règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 ... et aux règlements d'application qui en découlent" (1).

*

*

*

(1) Dans le préambule, il y a lieu de faire précéder la référence à l'avis du Conseil d'Etat par le considérant précité.

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de certaines rubriques du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes ainsi que du règlement (CE) n° 411/97 de la Commission du 3 mars 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne les programmes opérationnels, les fonds opérationnels et l'aide financière communautaire, du règlement (CE) n° 412/97 de la Commission du 3 mars 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne la reconnaissance des organisations de producteurs et du règlement (CE) n° 478/97 de la Commission du 14 mars 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil en ce qui concerne la préreconnaissance des groupements de producteurs.

Il comporte des dispositions concernant la reconnaissance des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs (articles 2 à 10), la reconnaissance des programmes opérationnels et des plans d'action (articles 11 et 12), la reconnaissance des organisations interprofessionnelles (articles 13 à 18), la désignation des services compétents (article 19), le retrait total ou partiel des reconnaissances et de l'aide financière

.../...

communautaire (articles 20 à 22) et les obligations des producteurs qui ne sont pas affiliés à une organisation de producteurs agréée (article 23).

OBSERVATIONS

1. Selon le premier alinéa du préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement légal dans le droit interne, aux articles 3, § 1er, 1^o, et 4 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 2, deuxième phrase, du projet confère au ministre qui a l'agriculture dans ses attributions le pouvoir de fixer des conditions supplémentaires pour la reconnaissance d'organisations de producteurs. Cette délégation de compétence trouve son fondement légal à l'article 3, § 3, de la loi susmentionnée. Il y a dès lors lieu de faire également référence à cette disposition dans le préambule.

2. Selon le rapport de la réunion du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de l'agriculture du 14 juillet 1997, les programmes opérationnels à approuver porteront pour 10 % sur la promotion et pour 17 % sur les matières environnementales. Ces deux matières relèvent de la compétence des régions.

.../...

L'article 11, § 2, du projet énonce à ce sujet que si un projet de programme opérationnel comprend un volet en rapport avec les compétences régionales, le service fédéral compétent ne pourra approuver le projet que moyennant l'accord de la région concernée. A cet effet, tous les projets de programme opérationnel sont présentés aux gouvernements régionaux pour concertation.

Bien que cette disposition vise à remédier au problème de la compétence des régions, force est de constater qu'il n'est pas au pouvoir de l'autorité fédérale d'énoncer unilatéralement que ses services peuvent statuer sur des projets qui ne sont pas entièrement du ressort fédéral. L'autorité fédérale ne peut pas davantage prescrire unilatéralement une procédure de concertation.

Il y a lieu, en conséquence, d'omettre les dispositions de l'article 11, § 2, alinéas 2 et 3. L'exercice commun de compétences fédérales et régionales ne peut être réglé en l'occurrence que par un accord de coopération.

3. Sur certains points, le projet reproduit littéralement les dispositions d'un règlement, ce qui pourrait prêter à confusion sur la nature juridique de ces dispositions.

Du point de vue de la technique législative, il serait préférable de se limiter autant que possible à indiquer les organes compétents pour l'exécution du règlement. Si, dans un souci de clarté, il s'avère nécessaire de reproduire littéralement les termes du règlement, il y a

.../...

lieu de faire expressément référence à la disposition en question (1).

Il y a lieu d'omettre les dispositions qui ne font que répéter un règlement.

Il conviendrait dès lors de remanier entièrement le projet sur ce point.

Les observations qui suivent sont dès lors formulées sous cette réserve.

4. La portée de la phrase introductive de l'article 5, § 1er, du projet ("Sans préjudice des dispositions de l'article 11 du règlement") n'apparaît pas clairement. Il n'appartient du reste pas à une autorité de confirmer l'applicabilité d'une norme de rang supérieur.

Si l'intention est de prendre en compte la possibilité de dérogation dont question à l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 2200/96, mieux vaudrait intégrer celle-ci dans la disposition de l'article 5, § 1er, deuxième tiret, du projet. Cette disposition pourrait prescrire en l'occurrence que les producteurs individuels sont entre autres tenus de déclarer qu'ils commercialiseront la totalité de leur production par le canal de l'organisation de producteurs, sous réserve de la

(1) Plusieurs dispositions du projet pourraient ainsi être formulées comme suit : "Pour l'application de l'article ... du règlement ... le service compétent est ... (désignation de ce service)".

dérogation accordée par cette organisation en vertu de l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement précité.

5. L'article 6, point 1, impose aux organisations de producteurs et aux associations d'organisations de producteurs de se soumettre au contrôle d'un "bureau d'audit externe agréé".

Le projet ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "bureau d'audit externe", ni par qui pareil bureau doit être agréé. Il ne précise pas davantage qui doit ou peut prendre l'initiative d'un contrôle. Le sort réservé aux résultats d'un contrôle n'est pas non plus précisé.

Le projet devra être complété sur tous ces points.

6. L'article 23 du projet oblige les producteurs qui ne sont pas affiliés à une organisation de producteurs agréée de faire annuellement la déclaration auprès du service compétent des quantités de produits qui n'ont pas été mises en vente sur la base de l'article 23 du règlement (CE) n° 2200/96.

Toutefois, l'article 23 de ce règlement porte exclusivement sur les produits apportés par les membres d'organisations de producteurs ou de leurs associations et qui, sur décision de ces organisations ou associations, ne seront pas mis en vente.

.../...

Il y a lieu d'éliminer la contradiction qui consiste à faire référence, dans un article du projet portant sur des non-affiliés, à une disposition du règlement portant sur les affiliés.

Il suffirait d'ailleurs de désigner le service compétent (voir observation n° 3) en faisant référence à l'article 44, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième tiret, du règlement (CE) n° 2200/96.

7. Dans la mesure où il vise également les infractions "aux dispositions prises en exécution du présent arrêté ou rendues obligatoires en exécution du présent arrêté", l'article 24, alinéa 1er, du projet tend à qualifier par arrêté royal des actes de délit. Le Roi n'en a toutefois pas le pouvoir (article 14 de la Constitution).

Il convient dès lors d'omettre le segment de phrase en question.

8. L'article 24, alinéa 2, sanctionne le producteur qui enfreint "la déclaration visée à l'article 5, § 2 (lire : § 1er)". Outre le fait qu'elle laisse à désirer du point de vue de la formulation, cette disposition (qui entend probablement réprimer la commercialisation non autorisée de produits en dehors de l'organisation de producteurs) soulève la même objection que celle notée ci-dessus (observation n° 7).

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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 door de H. C. ADAMS, adjunct-referendaris, 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. W. DEROOVER.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER