

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 april 1999 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van de officiële vertegenwoordiging van de Landbouw", heeft op 22 juli 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 19 avril 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'Agriculture", a donné le 22 juillet 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Zoals wordt uiteengezet in de nota aan de Minister-raad welke bij de adviesaanvraag werd gevoegd, hebben de wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van de officiële vertegenwoordiging van de Landbouw, tot doel die officiële vertegenwoordiging "te moderniseren, (te) rationaliseren en meer efficiënt te maken".

Daartoe worden de Nationale Landbouwraad en de Hoge Tuinbouwraad samengevoegd tot de Federale Landbouwraad en wordt de samenstelling ervan aangepast, vooral wat betreft de sectoren van de toelevering en de verwerking van landbouwproducten.

Voorts worden de samenstelling en de taakomschrijving van de Provinciale Landbouwkamers licht gewijzigd.

Ten slotte wordt, wat het lokale vlak betreft, de structuur van de officiële vertegenwoordiging via de "landbouwcomices" verstevigd.

2. Het ontwerp is opgesteld onder de vorm van een wijzigend besluit, maar komt in feite neer op een vervanging van het bestaande besluit.

.../...

RECHTSGROND

Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

Algemeen wordt aangenomen dat de Koning in de genoemde grondwetsartikelen de bevoegdheid vindt om de interne werking van de ministeriële departementen te regelen en in die departementen adviesorganen op te richten (1).

Deze bevoegdheid geldt voorzover die adviesorganen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen, en voorzover de raadpleging van die organen niet verplicht is. De Koning vindt in de voornoemde grondwetsbepalingen evenwel niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of privé-verenigingen of aan autonome instellingen, bv. in verband met de samenstelling van de adviesorganen. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

Verscheidene bepalingen van het ontwerp blijken niet te kunnen worden ingepast in de aldus omschreven bevoegdheid van de Koning.

Dat is met name het geval met de bepalingen waarbij, met het oog op de samenstelling van de Federale

(1) Zie, o.m., R.v.St., 30 maart 1973, Van Meerhaeghe, nr. 15.794.

Landbouwwraad, verplichtingen worden opgelegd aan de algemene landbouworganisaties en aan de federaties inzake toelevering en verwerking in de landbouwsector (artikelen 3, 4 en 7 van het ontwerp). Dezelfde opmerking geldt, wat de samenstelling van de provinciale landbouwkamers betreft, voor de bepalingen waarbij opdrachten worden gegeven aan de algemene landbouworganisaties, de gespecialiseerde landbouwverenigingen en de bestendige deputatie van de provincieraad (artikel 11) en aan de voorzitter en de griffier (lees : hoofdgriffier) van de rechtbank van eerste aanleg (artikelen 15 en 16).

Voor de bepalingen waarbij een bijdrageplicht wordt opgelegd aan de algemene landbouworganisaties en de gespecialiseerde landbouwverenigingen (artikel 17, 1°) en aan de leden van de landbouwcomices (artikel 20, 1°), kan evenmin rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

De hiervoren vermelde bepalingen van het ontwerp, waarvoor geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is, zijn dermate essentieel voor de ontworpen regeling dat het ontwerp pas doorgang kan vinden nadat die rechtsgrond is gecreëerd. De Raad van State acht in die omstandigheden een nader onderzoek van de voorgelegde tekst voorbarig.

PORTEE DU PROJET

1. Comme l'explique la note au Conseil des ministres jointe à la demande d'avis, les modifications qu'entend apporter le projet soumis pour avis à l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'Agriculture visent à "moderniser, rationaliser et rendre plus efficace" cette représentation officielle.

A cet effet, le Conseil national de l'agriculture et le Conseil supérieur de l'horticulture seront fusionnés en un Conseil fédéral de l'agriculture et leur composition sera adaptée, principalement en ce qui concerne les secteurs amont et aval de l'agriculture.

Par ailleurs, la composition et la description des tâches des Chambres provinciales d'agriculture subissent de légères modifications.

Enfin, au niveau local, la structure de la représentation officielle est renforcée par le canal des "Comices agricoles".

2. Le projet a été rédigé sous la forme d'un arrêté modificatif alors que, à l'analyser, il remplace en fait l'arrêté existant.

.../...

FONDEMENT LEGAL

Selon le préambule du projet, le fondement légal des dispositions en projet doit se rechercher aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Il est généralement admis que les articles de la Constitution précités habiliter le Roi à organiser le fonctionnement interne des départements ministériels et à créer des organes consultatifs au sein de ces départements (1).

Cette compétence s'exerce dans la mesure où ces organes consultatifs ont pour unique mission d'informer le gouvernement dans le cadre de l'exercice de ses missions exécutives ou de formuler des avis ou des propositions non contraignants, et pour autant que la consultation de ces organes ne soit pas obligatoire. Les dispositions constitutionnelles précitées n'habilitent cependant pas le Roi à imposer des obligations à des personnes ou associations privées ou à des institutions autonomes, par exemple en ce qui concerne la composition des organes consultatifs. A cette fin, il faut une habilitation légale expresse.

Diverses dispositions du projet s'avèrent ne pas pouvoir s'inscrire dans le pouvoir du Roi ainsi circonscrit.

(1) Voir, entre autres, C.E., 30 mars 1973, Van Meerhaeghe, n° 15.794.

C'est notamment le cas des dispositions imposant, en vue de la constitution du Conseil fédéral de l'agriculture, certaines obligations aux organisations agricoles à but général et aux fédérations amont et aval de l'agriculture (articles 3, 4 et 7 du projet). La même observation s'applique, en ce qui concerne la composition des chambres provinciales d'agriculture, aux dispositions confiant certaines missions aux organisations agricoles à but général, aux associations agricoles spécialisées et à la députation permanente du conseil provincial (article 11) ainsi qu'au président et au greffier (lire : greffier en chef) du tribunal de première instance (articles 15 et 16).

Les dispositions imposant une obligation de cotisation aux organisations agricoles à but général et aux associations agricoles spécialisées (article 17, 1°) ainsi qu'aux membres des Comices agricoles (article 20, 1°), ne peuvent non plus tenir un fondement légal des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Les dispositions précitées du projet, qui sont dénuées de fondement légal valable, sont à ce point essentielles pour la réglementation en projet que le projet ne pourra être adopté qu'après ce fondement légal lui aura été donné. Le Conseil d'Etat estime qu'il est prématuré, dans ces conditions, de soumettre le texte sous analyse à un examen plus approfondi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
J. BOVIN,

A. ALEN,
A. SPRUYT,

Mevrouw A. BECKERS,
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 Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. P. SOMERE, 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 Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme P. SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER