



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.713/3
van 14 juli 2015

avis 57.713/3
du 14 juillet 2015

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
6 november 2001 tot vaststelling
van de referentiemethoden en de
principes van de routinemethoden
voor de officiële bepaling van de
kwaliteit en de samenstelling van
melk geleverd aan kopers'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel du
6 novembre 2001 fixant les
méthodes de référence et les
principes des méthodes de routine
pour la détermination officielle de
la qualité et de la composition du
lait fourni aux acheteurs'

Op 16 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 juli 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2001 tot vaststelling van de referentiemethoden en de principes van de routinemethoden voor de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2015.

*

Le 16 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 juillet 2015,^(**) sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001 fixant les méthodes de référence et les principes des méthodes de routine pour la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 juillet 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juillet 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er in de eerste plaats toe een aantal bepalingen op te heffen van het ministerieel besluit van 6 november 2001 'tot vaststelling van de referentiemethoden en de principes van de routinemethoden voor de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers' naar aanleiding van de gedeeltelijke overlapping met hetgeen bepaald wordt in artikel 6*bis* en bijlage VI*bis* van verordening (EG) nr. 2074/2005¹ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Anderzijds worden twee wijzigingen aangebracht in hetzelfde ministerieel besluit, wat betreft de procedure voor de erkenning van de routinemethoden (artikelen 3 en 4).

2.1. Blijkens de aanhef wordt voor het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond gezocht in artikel 3, §§ 2 en 4, van het koninklijk besluit van 17 maart 1994 'betreffende de produ[c]tie van melk en tot instelling van een officiële [c]ontrol[e] van melk geleverd aan kopers'.

Paragraaf 4 van dat artikel schrijft voor dat geen melk geleverd mag worden van een melkproductie-eenheid aan een koper die niet erkend is. Die bepaling bevat geen delegatie en kan dan ook niet fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Bij paragraaf 2 van dat artikel wordt de minister bevoegd voor Landbouw gemachtigd om de criteria vast te stellen die in aanmerking komen voor de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van de melk. Die bepaling, waarbij de minister wordt gemachtigd om de voorwaarden inzake kwaliteit en samenstelling te bepalen waaraan melk moet voldoen, zoals de routinemethoden, biedt rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit.

Aan die bepaling ontleent de minister evenwel niet de bevoegdheid om te bepalen dat de routinemethoden die een deel van die voorwaarden vormen, voorafgaandelijk erkend moeten worden door het Bestuur van de Laboratoria van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) of om te bepalen welke procedure daarvoor gevolgd moet worden, zoals in het ontworpen artikel 3, tweede lid (artikel 3 van het ontwerp), wordt voorgeschreven. Evenmin kan de minister op grond van die bepaling vaststellen op welke wijze de lijst van erkende routinemethoden en van erkende apparatuur jaarlijks moet worden bekendgemaakt, zoals dat wordt geregeld in het ontworpen artikel 5 (artikel 4 van het ontwerp). Delegaties van regelgevende bevoegdheid aan een minister wijken af van het beginsel van de uitvoering van wetbepalingen door de Koning (artikel 108 van de Grondwet) en kunnen niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat ze ook aangelegenheden betreffen die niet uitdrukkelijk in die delegatie vervat zijn. Het is ook niet mogelijk om ervoor een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, die enkel aan de Koning ten goede kan komen.

¹ Verordening (EG) nr. 2074/2005 van de Commissie van 5 december 2005 'tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor bepaalde producten die onder Verordening (EG) nr. 853/2004 vallen en voor de organisatie van officiële controles overeenkomstig de Verordeningen (EG) nr. 854/2002 en (EG) nr. 882/2004, tot afwijking van Verordening (EG) nr. 852/2004 en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 853/2004 en (EG) nr. 854/2004'.

De Raad van State ziet ook geen andere bepaling van het koninklijk besluit van 17 maart 1994 die rechtsgrond zou kunnen bieden voor de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit. Ook in het koninklijk besluit van 21 december 2006 'betreffende de controle van de kwaliteit van de rauwe melk en de erkenning van de interprofessionele organismen' kan geen dergelijke bepaling worden gevonden.

2.2. Voor de vervanging van de artikelen 3 en 4 van het ministerieel besluit van 6 november 2001 bij het ministerieel besluit van 13 september 2004² werd rechtsgrond gezocht in artikel 3, § 5, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen'. Bij die bepaling wordt de minister bevoegd voor volksgezondheid onder meer gemachtigd om de analysemethoden te bepalen voor producten en monsters die in door het FAVV erkende laboratoria worden onderzocht in het kader van het toezicht van de door die minister aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het FAVV op (onder meer) de uitvoeringsbesluiten van de wet van 28 maart 1975 'betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten'. Die laatste wet bevat de rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 17 maart 1994.

Bij nader inzien³ moet de Raad van State vaststellen dat deze bepaling geen rechtsgrond biedt voor de wijziging, bij artikel 3 van het ontworpen besluit, van artikel 3 van het ministerieel besluit van 6 november 2001, en evenmin voor de wijziging, bij artikel 4 van het ontworpen besluit, van artikel 5 van het ministerieel besluit van 6 november 2001. De officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van de melk door de interprofessionele organisaties kan immers niet worden gelijkgesteld met het zo-even aangehaalde toezicht door personeelsleden van het FAVV,⁴ nog afgezien van het gegeven dat de delegatie om de analysemethoden te bepalen eigenlijk geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen bepalingen, die geen betrekking hebben op de analysemethoden. Het controlesysteem in de ontworpen regeling moet eigenlijk worden beschouwd als een intern controlesysteem zoals bedoeld bij artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, dat ter zake evenwel geen delegaties aan de minister bevat.

2.3. De conclusie is dat de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit pas doorgang kunnen vinden nadat in het koninklijk besluit van 17 maart 1994 daarvoor een uitdrukkelijke delegatie aan de minister is opgenomen. Het is natuurlijk ook mogelijk om de artikelen 3 tot 6 van het ministerieel besluit van 6 november 2001 over te hevelen naar dat koninklijk besluit (met de beoogde wijzigingen erin geïntegreerd). Die gelegenheid zou zelfs kunnen worden aangegrepen om het hele, weinig samenhangende regelgevende kader met betrekking tot de

² Ministerieel besluit van 13 september 2004 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2001 tot vaststelling van de referentiemethoden en de principes van de routinemethoden voor de officiële bepaling van de kwaliteit en de samenstelling van melk geleverd aan kopers'.

³ In advies 37.581/1/V van 17 augustus 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 13 september 2004 werd geen opmerking geformuleerd bij de vermelding van deze rechtsgrond.

⁴ Artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 voorziet weliswaar in de mogelijkheid om andere personen aan te wijzen om dat toezicht uit te oefenen, maar de interprofessionele organisaties vallen ook daar niet onder.

kwaliteitscontrole van melk, in zoverre dat nog tot de bevoegdheid van de federale overheid kan worden gerekend, te vereenvoudigen tot één enkel koninklijk besluit.

2.4. Artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 17 maart 1994 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het tweede lid van de aanhef schrijve men “ingevoegd” in plaats van “gewijzigd”.

4. In het derde lid van de aanhef moet de verwijzing naar paragraaf 4 van artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 maart 1994 worden weggelaten, gelet op hetgeen in opmerking 2.1 is uiteengezet.

Artikel 1

5. Indien het werkelijk de bedoeling is om punt 7 van bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 6 november 2001 te handhaven, zoals kan worden opgemaakt uit artikel 2 van het ontwerp, moet artikel 2 van dat besluit gehandhaafd worden. In het dispositief moet immers uitdrukkelijk naar elke bijlage worden verwezen, zodat een expliciet verband wordt gelegd tussen de rechtsregels in het dispositief en de rechtsregels in de bijlagen, die enkel om technische redenen in die bijlagen zijn opgenomen. Artikel 1 van het ontwerp moet dus worden weggelaten.

Artikel 5

6. Luidens artikel 5 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. De gemachtigde bevestigde dat er geen bijzondere reden is waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten. Artikel 5 moet dan ook worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise tout d'abord à abroger un certain nombre de dispositions de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001 'fixant les méthodes de référence et les principes des méthodes de routine pour la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs', dès lors qu'elles font partiellement double emploi avec les dispositions de l'article 6*bis* et de l'annexe VI*bis* du règlement (CE) n° 2074/2005¹ (articles 1^{er} et 2 du projet).

Par ailleurs, dans le même arrêté ministériel, deux modifications sont apportées en ce qui concerne la procédure d'agrément des méthodes de routine (articles 3 et 4).

2.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté ministériel en projet est recherché dans l'article 3, §§ 2 et 4, de l'arrêté royal du 17 mars 1994 'relatif à la production du lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs'.

Le paragraphe 4 de cet article prescrit qu'il est interdit de livrer le lait d'une unité de production laitière à un acheteur qui n'est pas agréé. Cette disposition ne comporte pas de délégation et ne peut dès lors pas faire office de fondement juridique de l'arrêté en projet.

Le paragraphe 2 de cet article habilite le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions à fixer les critères qui seront retenus pour la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait. Cette disposition, qui habilite le ministre à fixer les conditions de qualité et de composition auxquelles le lait doit satisfaire, telles les méthodes de routine, procure un fondement juridique aux articles 1^{er} et 2 de l'arrêté en projet.

Cette disposition n'habilite cependant pas le ministre à prévoir que ces méthodes de routine, qui forment une partie de ces conditions, doivent être préalablement agréées par l'Administration des Laboratoires de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) ou à prévoir la procédure à suivre à cet effet, comme le prescrit l'article 3, alinéa 2, en projet (article 3 du projet). Cette disposition n'autorise pas non plus le ministre à fixer les modalités de la publication annuelle de la liste des méthodes de routine agréées et de l'appareillage agréé, comme le règle l'article 5 en projet (article 4 du projet). Des délégations de pouvoir réglementaire à un ministre dérogent au principe de l'exécution de dispositions législatives par le Roi (article 108 de la Constitution) et ne se prêtent pas à une interprétation extensive au point qu'elles concerneraient également des matières que cette délégation ne vise pas expressément. Il n'est pas non plus possible d'invoquer à cet effet le pouvoir général d'exécution, qui peut uniquement être réservé au Roi.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus d'autre disposition de l'arrêté royal du 17 mars 1994 qui pourrait procurer un fondement juridique aux articles 3 et 4 de l'arrêté en

¹ Règlement (CE) n° 2074/2005 de la Commission du 5 décembre 2005 'établissant les mesures d'application relatives à certains produits régis par le règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil et à l'organisation des contrôles officiels prévus par les règlements (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil et (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, portant dérogation au règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 853/2004 et (CE) n° 854/2004'.

projet. Une telle disposition ne figure pas non plus dans l'arrêté royal du 21 décembre 2006 'relatif au contrôle de la qualité du lait cru et à l'agrément des organismes interprofessionnels'.

2.2. Pour le remplacement des articles 3 et 4 de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001 par l'arrêté ministériel du 13 septembre 2004², un fondement juridique avait été recherché dans l'article 3, § 5, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales'. Cette disposition charge le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions notamment de définir les méthodes d'analyse des produits et échantillons qui sont analysés dans des laboratoires agréés par l'AFSCA dans le cadre du contrôle, effectué par les membres du personnel statutaire et contractuel de l'AFSCA désignés par le ministre, (notamment) des arrêtés d'exécution de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'. Cette dernière loi contient le fondement juridique de l'arrêté royal du 17 mars 1994.

À l'examen³, le Conseil d'État doit constater que cette disposition ne procure pas de fondement juridique à la modification, par l'article 3 de l'arrêté en projet, de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001, ni à la modification, par l'article 4 de l'arrêté en projet, de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001. La détermination officielle de la qualité et de la composition du lait par les organisations interprofessionnelles ne peut en effet être assimilée au contrôle par les membres du personnel de l'AFSCA⁴ évoqué ci-dessus, indépendamment du fait que la délégation en vue de définir les méthodes d'analyse ne procure en réalité pas de fondement juridique aux dispositions en projet, qui ne concernent pas les méthodes d'analyse. En fait, le système de contrôle prévu dans le dispositif en projet doit être considéré comme un système de contrôle interne, visé à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 qui, à cet égard, ne comporte toutefois pas de délégation au ministre.

2.3. En conclusion, les articles 3 et 4 de l'arrêté en projet ne pourront se concrétiser qu'après qu'une délégation expresse au ministre aura été inscrite à cet effet dans l'arrêté royal du 17 mars 1994. Bien entendu, il est également possible de transférer les articles 3 à 6 de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001 dans cet arrêté royal (les modifications envisagées y étant intégrées). L'occasion pourrait même être mise à profit pour réduire à un seul arrêté royal l'ensemble peu cohérent du cadre réglementaire relatif au contrôle de la qualité du lait, dans la mesure où cette matière peut encore s'inscrire dans les compétences de l'autorité fédérale.

2.4. L'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 17 mars 1994 trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 3, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

² Arrêté ministériel du 13 septembre 2004 'modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001 fixant les méthodes de référence et les principes des méthodes de routine pour la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs'.

³ Dans l'avis 37.581/1/V du 17 août 2004 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 13 septembre 2004, aucune observation n'avait été formulée à propos de la mention de ce fondement juridique.

⁴ Si l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 prévoit que d'autres personnes peuvent être désignées pour effectuer ce contrôle, il ne vise pas non plus les organisations interprofessionnelles.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Au deuxième alinéa du préambule, on écrira « inséré » au lieu de « modifié ».
4. Eu égard à l'observation formulée au point 2.1, la référence au paragraphe 4 de l'article 3 de l'arrêté royal du 17 mars 1994, faite dans le troisième alinéa du préambule, sera omise.

Article 1^{er}

5. Si l'intention est réellement de maintenir le point 7 de l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2001, ce qui peut se déduire de l'article 2 du projet, l'article 2 de cet arrêté doit être maintenu. Le dispositif doit en effet viser explicitement chaque annexe, de sorte qu'un lien formel soit établi entre les normes juridiques du dispositif et celles des annexes, qui n'y sont inscrites que pour des raisons techniques. L'article 1^{er} du projet doit donc être omis.

Article 5

6. Selon l'article 5 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Le délégué a confirmé qu'il n'existe pas de motif particulier justifiant de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés. L'article 5 sera par conséquent omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT