LEGISLATION - WETGEVING
31. JAN. 1978
- 1 -
Transmis par la
Overgemaakt aan de H.
Coördinatie

MV.

L.12.965/1.

F.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e oktober 1977 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een Fonds voor de promotie van agrarische produkten en inrichting van een Bestuur voor de controle van agrarische produkten", heeft de 18e november 1977 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 28 octobre 1977, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant création d'un Fonds de promotion des produits agricoles et organisant une administration du contrôle des produits agricoles", a donné le 18 novembre 1977 l'avis suivant :

01.FEV.1978

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN.

Het ontwerp van wet strekt ertoe een einde te maken aan de Nationale Zuiveldienst en aan de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten, opgericht bij de wet van 15 januari 1938, respectievelijk bij de wet van 27 december 1938. Hun taken worden overgedragen deels aan een "Fonds voor de promotie van agrarische produkten" dat met dit ontwerp wordt opgericht, deels aan het Ministerie van Landbouw.

Tevens wordt voorzien in de opheffing van de artikelen 46 tot 49 van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974, waarbij aan de Koning werd opgedragen bij de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten een Fonds ter bevordering van de afzet en de valorisatie van Belgische agrarische en zeevisserijprodukten in binnen- en buitenland op te richten.

*

Het Fonds voor de promotie van agrarische produkten, openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, wordt belast met de promotieopdrachten die tot heden door de Nationale Zuiveldienst en de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten zijn waargenomen. In zijn artikel 3 bepaalt het ont-

.../...

werp dienomtrent dat, met betrekking tot de agrarische produkten als omschreven in artikel 1 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, het Fonds zal bijdragen "tot het verwerven, uitbreiden, verbeteren of behouden van de afzet in binnen- en buitenland en tot het valoriseren ervan door de organisatie van propaganda-acties en door alle andere gepaste middelen".

Zoals de Raad van State in een vorig advies omtrent een ontwerp met gelijkaardige strekking op 17 oktober 1975 reeds deed opmerken, rijst de vraag of de oprichting van een zodanig Fonds verenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, meer bepaaldelijk met de artikelen 92 en volgende. Dit is voor twijfel vatbaar omdat het Fonds, dat een overheidsinstelling is gefinancierd met overheidsgelden en verplichte bijdragen, naar zijn doelstelling erop gericht is de handel met het buitenland te bevorderen.

Mocht de toepassing van de ontwerp-wet leiden tot het verlenen van steun die het handelsverkeer tussen de Lid-Staten in de zin van meergenoemd artikel 92 ongunstig kan beïnvloeden, dan zullen zodanige maatregelen slechts kunnen genomen worden nadat de procedure die bij artikel 93.3 van het Verdrag wordt voorgeschreven, is nageleefd.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap over de intenties van de Regering vooralsnog niet ingelicht.

*

.../...

In zijn titel II, die de artikelen 16 tot 19 omvat, voorziet het ontwerp in de oprichting binnen het Ministerie van Landbouw van een "Bestuur voor de controle van agrarische produkten". Aan dat Bestuur, dat geen eigen rechtspersoonlijkheid zal hebben en waarvoor evenmin in een eigen inrichting is voorzien, worden door de ontwerp-wet de controletaken opgedragen die tot heden zaak waren van de Nationale Zuiveldienst en van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten.

/Algemeen wordt aangenomen dat de Koning de innerlijke werking van de ministeriële departementen regelt, welk recht Hij aan de artikelen 29, 65 en 66 van de Grondwet ontleent. Voor de oprichting van bedoeld Bestuur is de Koning derhalve bevoegd; enige interventie van de wetgever is niet vereist./

Daarenboven zijn evenmin vereist de andere ontwerp-bepalingen die bij de oprichting van het Bestuur aansluiten en betrekking hebben op het afleveren van oorsprongs-, kwaliteits- of kwantiteitsattesten, op het stellen van vergoedingen en op het inrichten van raadgevende commissies. In de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, inzonderheid in haar artikel 3, vindt de Koning de meest ruime macht om onder meer tot behoud, verwerving en uitbreiding van afzetgebieden in binnen- en buitenland (artikel 2.3), bedoelde regels zelf te stellen, met inbegrip van die welke de controle en de heffing van vergoedingen betreffen.

.../...

Indien het tot de bedoeling van de Regering behoort om, in afwijking van de regel van de algemeenheid van de begrotingen, de inkomsten uit die vergoedingen voor een bepaalde bestemming te reserveren - zoals uit artikel 18 van het ontwerp kan worden afgeleid -, dan moet dat uiteraard in de desbetreffende begrotingswet zijn beslag krijgen. Indien een omstandige regeling omtrent bedoelde aanwending van middelen nodig is, dan moet die haar plaats vinden, in voorkomend geval bij wege van een machtiging aan de Koning, in de wet van 28 maart 1975.

Hoe dan ook, ter eerbiediging van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling en in overeenstemming met het bepaalde in genoemde wet van 28 maart 1975, verdient het stellige aanbeveling de artikelen 16, 17 en 19 uit het ontwerp weg te laten, wat een redactionele aanpassing vergt van het opschrift, van de memorie van toelichting en van het ontwerp, over welke laatste aanpassing verder in het advies nog wordt gehandeld.

Inzonderheid wat betreft het bepaalde in artikel 18 van het ontwerp, komt het aan de Regering toe te onderzoeken of er voldoende redenen voorhanden zijn om de wet van 28 maart 1975 aan te vullen met een bepaling waarbij, in afwijking van de gewone regels op de rijkscomptabiliteit, in een speciale regeling betreffende de aanwending van de inkomsten uit hoger omschreven controlevergoedingen zou worden voorzien of een zodanige regeling in het vooruitzicht zou worden gesteld. Zodanige aanvulling zou als wijzigingsbepaling achteraan in het ontwerp haar plaats vinden.

*

.../...

De agrarische produkten, welke in het ontwerp bedoeld worden, zijn volgens artikel 3 de produkten die vermeld zijn in artikel 1 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten. Het gaat om de produkten van landbouw, tuinbouw, zeevisserij en veeteelt. In artikel 9 van het ontwerp mag dan ook het woord "zeevisserijprodukten" worden geschrapt.

*

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het ontwerp nog niet aan het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting voorgelegd. Dat akkoord is opgelegd bij artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole. Zoals de desbetreffende reglementering is gesteld, volstaat de beraadslaging in Ministerraad niet om de adviesaanvragende Minister van die administratieve verplichting te ontslaan./

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

De schrapping van de artikelen 16 tot 19 van het ontwerp brengt mede dat met volgend opschrift kan worden volstaan :

"Ontwerp van wet tot oprichting van een Fonds voor de promotie van agrarische produkten".

.../...

Indeling van het ontwerp.

Met de schrapping van titel II, waarover in de inleidende opmerkingen is uitgeweid, is het behoud van de indeling van het ontwerp in titels niet langer geboden. De artikelen 20 tot 25 van het ontwerp, die thans in een afzonderlijke titel zijn gegroepeerd, kunnen zonder bezwaar in een hoofdstuk worden ondergebracht.

Artikel 1.

Een betere lezing ware :

"Bij het Ministerie van Landbouw wordt onder de benaming "Fonds voor de promotie van agrarische produkten", hierna "het Fonds" te noemen, een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht, ingedeeld in de categorie B als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

Artikel 3.

De inhoud van de bepaling kan beknopter als volgt worden weergegeven :

"Het Fonds heeft tot taak het bevorderen van de afzet in binnen- en buitenland van de agrarische produkten bedoeld in artikel 1 van de wet van 28 maart

.../...

1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten".

Artikel 5.

Naar luid van het eerste lid is de raad van beheer van het Fonds voor een deel samengesteld uit "vertegenwoordigers van de meest representatieve landbouw- of beroepsorganisaties en het bedrijfsleven". Over de betekenis daarvan ondervraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat bedoeld zijn vertegenwoordigers van de organisaties die het meest representatief zijn voor de personen die agrarische produkten voortbrengen, verwerken of verhandelen. Die uitleg strookt overigens volkomen met het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp dat de personen aanwijst die tot de financiering van het Fonds moeten bijdragen.

In het tweede lid wordt bepaald dat de Koning de bevoegdheid van de raad van beheer vaststelt. Vermits bedoelde bevoegdheid in algemene bewoordingen in artikel 7 van het ontwerp zelf is omschreven, moet in het tweede lid van artikel 5 de overeenstemmende opdracht aan de Koning als zijnde zonder voorwerp worden geschrapt.

Voor het overige ware het artikel beter gesteld als volgt :

"Het Fonds wordt beheerd door een raad van beheer, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Minister van Landbouw en vertegenwoordigers van de organisaties

.../...

die het meest representatief zijn voor de personen die agrarische produkten voortbrengen, verwerken of verhandelen; laatstgenoemde vertegenwoordigers dienen over de meerderheid van de stemmen te beschikken.

De samenstelling van de raad wordt nader geregeld door de Koning.

De leden van de raad worden benoemd door de Minister van Landbouw".

Artikel 7.

De verwijzing naar artikel 9 van het ontwerp heeft geen zin. Men leze dan ook : "Onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 8 beschikt de raad ...".

Artikel 8.

In § 1 leze men : "Het Fonds wordt geleid door een leidend ambtenaar, bijgestaan door een adjunct-leidend ambtenaar. Zij worden door de Koning benoemd en ontslagen".

In § 2 leze men, in de Nederlandse versie : "... vertegenwoordigt het Fonds bij gerechtelijke en buitengerechtelijke akten ..." en "... zonder naar een beslissing of een mandaat vanwege de raad van beheer te moeten verwijzen".

.../...

In § 3 leze men "... kan de leidend ambtenaar bepaalde bevoegdheden ...".

Artikel 9.

Om redenen van een goede redactie en van een onderlinge overeenstemming, leze men :

"Het Fonds wordt gestijfd door :

1° verplichte bijdragen van de natuurlijke en rechtspersonen die agrarische produkten voortbrengen, verwerken of verhandelen;

2° vrijwillige bijdragen;

3° een jaarlijkse dotatie op de begroting van het Ministerie van Landbouw;

4° de opbrengsten van het vermogen van het Fonds".

Artikel 10.

Het is meer gebruikelijk en meer in overeenstemming met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling dat de in artikel 10 bedoelde opdracht aan de Koning wordt toegewezen. Men leze dan ook :

"Op voorstel van de raad van beheer van het Fonds stelt de Koning het bedrag en de wijze van heffing van de verplichte bijdragen vast".

.../...

Op te merken is dat met die tekst het initiatief van de nadere regeling bij de raad van beheer van het Fonds berust. Indien de Regering niet zo ver wil gaan, dient de formule "op voorstel van" vervangen te worden door "na advies van".

Artikel 12.

Naar luid van artikel 12 is het personeel van het Fonds "onderworpen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van sommige instellingen van openbaar nut".

Verdient het reeds geen aanbeveling in een blijvende wetsbepaling te verwijzen naar een regeling die bij koninklijk besluit is vastgesteld, bovendien moet worden opgemerkt dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, die op het Fonds door het ontwerp toepasselijk is gemaakt, in haar artikel 11 erin voorziet dat de Koning het statuut van het personeel van bedoelde instellingen bepaalt, wat voor een ganse reeks van instellingen met het koninklijk besluit van 8 januari 1973 is geschied. Om verwarring van reglementsbepalingen met wetsbepalingen te vermijden, ware het bepaalde in artikel 12 van het ontwerp dan ook beter bewerkstelligd door in artikel 1, § 1, van genoemd koninklijk besluit de lijst van de instellingen waarop bedoeld statuut van toepassing is, aan te vullen met de vermelding van het

.../...

Fonds voor de promotie van agrarische produkten. Die lijst zal overigens toch moeten worden aangepast aan de verdwijning van de Nationale Zuiveldienst en van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten die beide erop vermeld zijn onder de rubriek X.

Uit de schrapping van artikel 12 volgt een vernummering van de daaropvolgende artikelen.

Artikel 13.

Dit artikel bevat ten aanzien van het personeel van het Fonds een dubbele overgangsregeling. Gedurende een periode van zes maanden na de inwerkingtreding van de wet geschieden de benoemingen niet door de raad van beheer van het Fonds doch wel door de Minister van Landbouw. Op die benoemingen is meergenoemd koninklijk besluit van 8 januari 1973 van toepassing, met dien verstande dat de Minister kan afwijken van de regels betreffende de werving, de verandering van graad en de bevordering "met uitzondering van de artikelen 16, § 1, 1° tot 5°, en 17, § 1, A, 1°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel", welke bepalingen bij het koninklijk besluit van 8 januari 1973 op het personeel van sommige instellingen van openbaar nut toepasselijk zijn gemaakt.

.../...

Als overgangsbepaling vindt artikel 13 van het ontwerp zijn plaats in fine van het ontwerp, best na het bepaalde in artikel 21 van het ontwerp dat de overheveling van het personeel van de ontbonden instellingen naar het Ministerie van Landbouw regelt.

Omdat na die overheveling het bepaalde in artikel 13 van het ontwerp ook van toepassing zal zijn op de leden van de ontbonden instellingen die uiteindelijk in het Fonds voor de promotie van agrarische produkten zullen worden herbenoemd, kan het leeftijdsvereiste als gesteld in de artikelen 16 en 17 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet aangehouden worden. De gemachtigde ambtenaar heeft met die zienswijze ingestemd.

Rekening gehouden met die correctie en met de thans vigerende tekst van artikel 16 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

"Op de benoemingen die in het Fonds voor de promotie van agrarische produkten worden gedaan gedurende een periode van zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet, zijn de bepalingen van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut van toepassing, met dien verstande dat :

.../...

1° de benoemingen door de Minister van Landbouw geschieden;

2° de Minister kan afwijken van de regels betreffende de werving, de verandering van graad en de bevordering, met uitzondering van hetgeen is bepaald in artikel 16, 1° tot 4°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel".

*

Door de schrapping van het bepaalde in artikel 12 van het ontwerp en door de overheveling van het bepaalde in artikel 13 van het ontwerp naar de overgangsbepalingen, komt hoofdstuk IV te vervallen.

Artikelen 14 en 15.

De strafbepalingen onder de artikelen 14 en 15 van het ontwerp waren redactioneel beter gesteld als volgt :

"Artikel ...

§ 1. Met geldboete van 26 frank tot 5.000 frank wordt gestraft :

1° hij die nalaat de in artikel 9, 1°, bedoelde verplichte bijdrage te betalen;

.../...

2° hij die bepalingen van het op grond van artikel 10 van deze wet genomen koninklijk besluit niet naleeft.

§ 2./Bij herhaling binnen drie jaar na een op grond van § 1 uitgesproken veroordeling, kan de straf op het dubbele van het maximum worden gebracht./

§ 3./Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, uitgezonderd hoofdstuk V maar met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn toepasselijk op de in dit artikel bepaalde overtredingen./

Artikel ...

/Onverminderd de ambtsbevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie worden de overtredingen als bepaald in artikel ... opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren die de Minister van Landbouw daartoe aanwijst"./

Artikel 20.

Een betere tekst ware :

"Artikel ...

§ 1./In artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut wordt de categorie B, naar alfabetische volgorde, aangevuld met de woorden : "Fonds voor de promotie van agrarische produkten"./

.../...

§ 2. In hetzelfde artikel ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 21.

Naar luid van artikel 21 van het ontwerp wordt het personeel van de Nationale Zuiveldienst en van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten, bij de inwerkingtreding van deze wet, overgeheveld naar het Ministerie van Landbouw, met de administratieve en geldelijke toestand die de betrokkenen op 15 september 1977 hadden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de bepaling bedoeld om de verkregen rechten van het personeel van de ontbonden instellingen te vrijwaren. De bescherming beperkt zich tot de geldelijke en administratieve toestand die op 15 september 1977 verworven was.

Er is geen rechtstreekse overheveling van personeel naar het Fonds voor de promotie van agrarische produkten; zodanige oplossing lijkt moeilijk te bereiken omdat het Fonds slechts een deel van de opdrachten van de ontbonden instellingen overneemt. Wel gaat bedoeld personeel krachtens de wet naar het Ministerie van Landbouw over. Daarop kan een benoeming in het Fonds volgen waarop, indien zij binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de wet geschiedt, de overgangsbepaling van artikel 13 van het ontwerp van toepassing is. In enig prioriteitsrecht is niet voorzien.

.../...

Vermits de inwerkingtreding van de wet in ontwerp in een ander artikel is geregeld, mogen in artikel 21 de woorden "Bij de inwerkingtreding van deze wet" worden geschrapt. Men leze bijgevolg : "De leden van het personeel van ... worden overgeheveld naar ...".

Artikel 22.

Volgens dit artikel wordt het vermogen van de Nationale Zuiveldienst en van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten toegewezen aan het Fonds. Dit impliceert uiteraard de ontbinding van beide instellingen, ook al wordt het niet in zoveel woorden uitdrukkelijk gesteld.

Men kan vaststellen dat het bedoelde Fonds, hoewel het niet alle taken van de genoemde instellingen overneemt, de geheelheid van hun patrimonium verwerft.

Onder dat voorbehoud ware het artikel beter gesteld als volgt :

"Artikel ...

De activa en passiva alsmede de rechten en verplichtingen van de Nationale Zuiveldienst en van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten gaan over naar het Fonds voor de promotie van agrarische produkten".

.../...

Artikelen 23, 24 en 25.

Artikel 25 van het ontwerp belast de Minister van Landbouw met de uitvoering van de wet in ontwerp. Zodanige bepaling hoort niet thuis in een wet. Naar luid van artikel 67 van de Grondwet is de Koning op algemene wijze met de uitvoering van de wetten belast. Het bepaalde in artikel 25 dient dus te vervallen.

Artikel 23 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van de wet; die bepaling moet het laatste artikel van het ontwerp worden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar denkt de Regering aan een in de tijd gespreide inwerkingstelling van de onderscheiden bepalingen van de wet. Die werkwijze kan als ongewoon voorkomen. Het lijkt inderdaad meer aanbeveling te verdienen de ontbinding van de twee instellingen en de start van het nieuwe Fonds gelijktijdig te doen geschieden. Het verder tekstvoorstel moet met dat voorbehoud worden gelezen.

Artikel 24 van het ontwerp vermeldt de bepalingen die worden opgeheven. De lijst moet worden aangevuld met de vermelding van artikel 13 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten.

Voor het bepaalde in de artikelen 23 en 24 van het ontwerp wordt volgende redactie aanbevolen :

.../...

"Artikel ...

Opgeheven worden :

1° de wet van 15 januari 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Zuiveldienst, gewijzigd bij koninklijk besluit van 3 oktober 1955;

2° de wet van 27 december 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten, gewijzigd bij koninklijk besluit van 12 september 1955;

3° afdeling II van hoofdstuk IX, omvattende de artikelen 46 tot 49, van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974;

4° artikel 13 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten.

Artikel ...

De bepalingen van deze wet treden in werking op de data die de Koning bepaalt".

I. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

Le projet de loi tend à supprimer l'Office national du lait et de ses dérivés et l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, respectivement créés par les lois du 15 janvier 1938 et du 27 décembre 1938. Leurs tâches sont en partie transférées à un "Fonds de promotion des produits agricoles", créé par le présent projet, et en partie au Ministère de l'Agriculture.

Il prévoit de même l'abrogation des articles 46 à 49 de la loi du 28 décembre 1973, relative aux propositions budgétaires 1973-1974, chargeant le Roi de créer auprès de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles un Fonds pour la promotion des débouchés et la valorisation de la production agricole et des produits de la pêche maritime sur le marché intérieur et à l'exportation.

*

Le Fonds de promotion des produits agricoles, organisme public doté de la personnalité juridique est chargé des missions de promotion assumées jusqu'à ce jour par l'Office national du lait et de ses dérivés et par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles. En son article 3, le projet dispose sur ce point que, en ce qui concerne les produits agricoles définis à l'article 1er de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, le Fonds contribuera "à l'acquisition, à l'extension, à l'amélioration ou au maintien des débouchés sur les marchés intérieur et extérieur ainsi qu'à la valorisation de ces produits par l'organisation d'actions de propagande et par tous autres moyens appropriés".

.../...

Ainsi que le faisait déjà observer le Conseil d'Etat le 17 octobre 1975 en un avis précédent relatif à un projet de même nature, la question se pose de savoir si la création de pareil Fonds est conciliable avec les dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne et en particulier avec les articles 92 et suivants. L'on peut en douter car le Fonds, organisme public financé au moyen de fonds publics et de cotisations obligatoires tend, de par sa finalité, à promouvoir le commerce avec l'étranger.

Si l'application du projet de loi devait aboutir à l'octroi d'aides susceptibles d'influencer défavorablement le commerce entre les pays membres au sens où l'entend l'article 92 susdit, de pareilles mesures ne pourront être prises que lorsque la procédure prescrite à l'article 93.3 du Traité aura été observée.

Selon le fonctionnaire délégué, la Commission de la Communauté économique européenne n'a pas encore été informée des intentions du Gouvernement.

*

Sous le titre II, qui comprend les articles 16 à 19, le projet prévoit la création, au sein du Ministère de l'Agriculture, d'une "Administration du contrôle des produits agricoles". Cette administration, qui ne sera pas dotée d'une personnalité juridique distincte et pour laquelle il n'est pas davantage prévu d'organisation propre, assumera, en vertu du projet de loi les missions de contrôle dévolues à ce jour à l'Office national du lait et de ses dérivés et à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

.../...

Il est généralement admis que le Roi règle le fonctionnement interne des départements ministériels, pouvoir qu'il tire des articles 29, 65 et 66 de la Constitution. Le Roi est dès lors compétent pour la création de l'Administration susdite. Nulle intervention du législateur n'est requise.

Sont de même superflues les autres dispositions en projet qui concernent la création de l'Administration et ont trait à la délivrance d'attestations d'origine, de qualité ou de quantité, à la détermination de rétributions et à l'organisation de commissions consultatives. 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, accorde au Roi les pouvoirs les plus étendus pour fixer lui-même lesdites règles, en ce compris celles portant sur le contrôle et la perception des rétributions, en vue notamment du maintien, de l'acquisition et de l'extension des débouchés sur les marchés intérieur et extérieur (article 2.3).

Si, comme l'article 18 du projet permet de l'inférer, il entre dans les intentions du Gouvernement d'affecter les recettes provenant des rétributions à des destinations particulières, dérogeant ainsi à la règle de l'universalité du budget, il va de soi que c'est dans la loi budgétaire y relative qu'il faudra régler ce point. Si une réglementation circonstanciée s'avère nécessaire pour cette affectation de moyens, c'est dans le cadre de la loi du 28 mars 1975 qu'elle devrait s'inscrire, le cas échéant sous la forme d'une habilitation donnée au Roi.

.../...

Quoi qu'il en soit, par souci de respecter le règlement des compétences consacré par la Constitution et de se conformer aux dispositions de la loi du 28 mars 1975, il est formellement recommandé de supprimer les articles 16, 17 et 19 du projet, ce qui requiert, sur le plan rédactionnel, une adaptation de l'intitulé, de l'exposé des motifs ainsi que du projet, cette dernière adaptation étant traitée dans la suite du présent avis.

Pour ce qui est plus particulièrement des dispositions de l'article 18 du projet, il appartient au Gouvernement de rechercher s'il existe des motifs suffisants pour compléter la loi du 28 mars 1975 par une disposition qui, dérogeant aux règles ordinaires de la comptabilité de l'Etat, porterait une réglementation spéciale pour l'affectation des recettes provenant des rétributions de contrôle visées ci-dessus ou si une telle réglementation devrait être prévue. Pareille disposition devrait figurer, sous la forme d'une disposition modificative, à la fin du projet.

Les produits agricoles visés au projet sont, selon l'article 3, ceux que mentionne l'article 1er de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, c'est-à-dire les produits de l'agriculture, de l'horticulture, de la pêche maritime et de l'élevage. Dans le texte néerlandais, de l'article 9, le terme "zeevisserijprodukten" peut par conséquent être supprimé.

*

.../...

Selon le fonctionnaire délégué, le projet n'a pas encore été soumis à l'accord du Secrétaire d'Etat au Budget. Cet accord est imposé par l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Dans l'état actuel de la réglementation en la matière, la délibération en conseil des ministres ne suffit pas à dispenser le Ministre demandant l'avis de cette obligation administrative.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

En raison de la suppression des articles 16 à 19 du projet, l'intitulé suivant suffira :

"Projet de loi portant création d'un Fonds de Promotion des produits agricoles".

Subdivision du projet.

La subdivision du projet en titres n'est plus requise en raison de la suppression du titre II dont question dans les observations préliminaires. Rien ne s'oppose à ce que les articles 20 à 25 du projet, actuellement regroupés sous un titre distinct, fassent l'objet d'un chapitre.

Article 1er.

On lira de préférence :

.../...

"Il est créé auprès du Ministère de l'Agriculture, sous la dénomination de "Fonds de promotion des produits agricoles", un organisme public appelé ci-après "Fonds", doté de la personnalité juridique et classé dans la catégorie B visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

Article 3.

Le contenu de la disposition pourrait être formulé de manière plus concise :

"Le Fonds a pour mission de promouvoir les débouchés, sur les marchés intérieur et extérieur, des produits agricoles tels qu'ils sont définis à l'article 1er de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime".

Article 5.

Aux termes de l'alinéa 1er, le Conseil d'administration du Fonds est composé pour partie "de représentants des organisations agricoles ou professionnelles les plus représentatives et des milieux professionnels". Interrogé sur la portée de cette disposition, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il fallait entendre par là les représentants des organisations les plus représentatives des personnes produisant, transformant ou traitant des produits agricoles. Cette explication est du reste parfaitement conforme à la disposition de l'article 9 du projet qui désigne les personnes tenues de contribuer au financement du Fonds.

.../...

Le second alinéa dispose que le Roi arrête les attributions du Conseil d'administration. Puisque ces attributions sont définies en termes généraux à l'article 7 du projet même, la délégation au Roi prévue à l'alinéa 2 de l'article 5 peut être supprimée comme étant sans objet.

Au surplus, l'article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le Fonds est géré par un conseil d'administration composé de représentants du Ministre de l'Agriculture et de représentants des organisations les plus représentatives des personnes qui produisent, transforment ou traitent des produits agricoles; ces derniers représentants doivent disposer de la majorité des voix.

Les modalités de la composition du conseil sont réglées par le Roi.

Les membres du conseil sont nommés par le Ministre de l'Agriculture".

Article 7.

La référence à l'article 9 du projet n'a aucune portée. On lira par conséquent : "Sous réserve des dispositions de l'article 8, le conseil d'administration dispose ...".

.../...

Article 8.

On lira, au § 1er : "Le Fonds est dirigé par un fonctionnaire dirigeant, assisté d'un fonctionnaire dirigeant adjoint. Ils sont nommés et révoqués par le Roi.

On lira, au § 2, dans la version néerlandaise : "... vertegenwoordigt het Fonds bij gerechtelijke en buitengerechtelijke akten ..." et "... zonder naar een beslissing of mandaat vanwege de raad van beheer te moeten verwijzen".

On lira, au § 3 : "le fonctionnaire dirigeant peut déléguer certains de ses pouvoirs ...".

Article 9.

Pour des raisons rédactionnelles et de concordance interne, on lira :

"Le Fonds est alimenté par :

1° des cotisations obligatoires des personnes morales et physiques qui produisent, transforment ou traitent des produits agricoles;

2° des contributions volontaires;

3° une dotation annuelle au budget du Ministère de l'Agriculture;

4° les recettes provenant du patrimoine du Fonds".

.../...

Article 10.

Il serait plus normal et plus conforme au règlement des compétences prévu par la Constitution de confier au Roi la délégation visée à l'article 10. On lira donc ;

"Sur proposition du conseil d'administration du Fonds, le Roi détermine le montant et le prélèvement des cotisations obligatoires".

On observera que ce texte confie au conseil d'administration du Fonds l'initiative de l'élaboration du règlement. Si le Gouvernement n'entend pas aller aussi loin, la formule "sur proposition du" sera remplacée par les mots "après avis du".

Article 12.

Aux termes de l'article 12, le personnel du Fonds est "soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public".

Au procédé peu recommandable qui consiste à faire référence, dans une disposition législative permanente, à une réglementation fixée par arrêté royal, s'ajoute le fait que la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, rendue applicable au Fonds par le projet, prévoit en son article 11 que le Roi fixe le statut du personnel desdits organismes, ce que l'arrêté royal du 8 janvier 1973 a réalisé pour une série d'organismes. Pour éviter toute confusion entre dispositions réglementaires et dispositions législatives, mieux vaudrait mettre en oeuvre

.../...

les prévisions de l'article 12 du projet en complétant, à l'article 1er, § 1er, dudit arrêté royal, la liste des organismes auxquels s'applique le statut en question par la mention du Fonds de promotion des produits agricoles. Cette liste devra d'ailleurs être aménagée en fonction de la disparition de l'Office national du lait et de ses dérivés et de l'Office national des débouchés agricoles qui s'y trouvent repris à la rubrique X.

La suppression de l'article 12 entraînera une nouvelle numérotation des articles suivants.

Article 13.

Cet article contient, en ce qui concerne le personnel du Fonds, un double régime transitoire. Pendant une période de six mois à dater de l'entrée en vigueur de la loi, les nominations ne sont pas faites par le conseil d'administration du Fonds mais par le Ministre de l'Agriculture. Ces nominations sont soumises au régime de l'arrêté royal précité du 8 janvier 1973, étant entendu que le Ministre peut déroger aux règles relatives au recrutement , au changement de grade et à la promotion "à l'exception des articles 16, § 1er, 1° à 5°, et 17, § 1er, A, 1° de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, dispositions rendues applicables au personnel de certains organismes d'intérêt public par l'arrêté du 8 janvier 1973.

Comme disposition transitoire, l'article 13 devrait être inséré à la fin du projet, de préférence après la disposition de l'article 21 du projet qui règle le transfert du personnel des organismes dissous au Ministère de l'Agriculture.

.../...

Etant donné qu'après ce transfert, la disposition de l'article 13 du projet s'appliquera aussi aux membres des organismes dissous qui seront finalement renommés au Fonds de promotion des produits agricoles, il sera impossible de maintenir la condition d'âge prévue par les articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Le fonctionnaire délégué partage ce point de vue.

Compte tenu de cette correction ainsi que du texte, actuellement en vigueur, de l'article 16 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Les nominations faites au Fonds de promotion des produits agricoles pendant une période de six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi, sont soumises à l'application des dispositions de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, étant entendu que :

1° les nominations sont faites par le Ministre de l'Agriculture

2° le Ministre peut déroger aux règles relatives au recrutement, au changement de grade et à l'avancement, à l'exception des dispositions de l'article 16, 1° à 4°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat".

*

La suppression de la disposition de l'article 12 du projet et le report de la disposition de l'article 13 du projet aux dispositions transitoires permettent de supprimer le chapitre IV.

.../...

Articles 14 et 15.

Les dispositions pénales des articles 14 et 15 du projet gagneraient à être rédigées comme suit :

"Article ...

§ 1er. Est puni d'une amende de 26 francs à 5.000 francs :

1° celui qui omet de payer les cotisations obligatoires prévues à l'article 9, 1°;

2° celui qui n'observe pas les dispositions de l'arrêté royal pris en vertu de l'article 10 de la présente loi;

§ 2. En cas de récidive dans les trois ans d'une condamnation prononcée en vertu du § 1er, la peine peut être portée au double du maximum.

§ 3. Toutes les dispositions du livre 1er du Code pénal, à l'exception du chapitre V mais non du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues au présent article.

Article ...

Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les infractions prévues à l'article ... sont recherchées et constatées par les agents désignés à cet effet par le Ministre de l'Agriculture".

.../...

Article 20.

Le texte suivant serait plus approprié :

"Article ...

§ 1er. A l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la catégorie B est complétée, dans l'ordre alphabétique, par les mots : "Fonds de promotion des produits agricoles".

§ 2. Dans le même article ... (la suite comme au projet)".

Article 21.

Aux termes de l'article 21 du projet, les membres du personnel de l'Office national du lait et de ses dérivés et de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles sont transférés, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, au Ministère de l'Agriculture, dans leur situation administrative et pécuniaire acquise le 15 septembre 1977.

Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition vise à sauvegarder les droits acquis des membres du personnel des organismes dissous. La protection se limite à la situation pécuniaire et administrative acquise au 15 septembre 1977.

Il n'y a pas de transfert direct de membres du personnel au Fonds de promotion des produits agricoles; la solution envisagée paraît difficile à réaliser, le Fonds ne reprenant qu'une partie seulement des missions des organismes dissous. Sans doute le personnel passe au Ministère de l'Agriculture en vertu de la loi. Il peut s'ensuivre

.../...

une nomination au Fonds à laquelle s'appliquera la disposition transitoire de l'article 13 du projet, si elle intervient dans les six mois à dater de l'entrée en vigueur de la loi. Il n'est prévu aucun droit de priorité.

L'entrée en vigueur de la loi en projet étant réglée par un autre article, les mots "Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi" peuvent être supprimés à l'article 21. On lira donc : "Les membres du personnel ... sont transférés ...".

Article 22.

Aux termes de cet article, le patrimoine de l'Office national du lait et de ses dérivés et de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles est transféré au Fonds. Cette mesure implique naturellement la dissolution des deux organismes, même si le texte ne l'énonce pas explicitement.

On peut constater que, si le Fonds ne reprend pas toutes les tâches des organismes précités, il acquiert la totalité de leur patrimoine.

Sous cette réserve, il serait préférable de rédiger l'article comme suit :

"Article ...

Les éléments d'actif et de passif ainsi que les droits et obligations de l'Office national du lait et de ses dérivés et de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles sont transférés au Fonds de promotion des produits agricoles".

.../...

Articles 23, 24 et 25.

L'article 25 du projet charge le Ministre de l'Agriculture de l'exécution de la loi en projet. Pareille disposition ne doit pas figurer dans une loi. Aux termes de l'article 67 de la Constitution, c'est le Roi qui, d'une manière générale, est chargé de l'exécution des lois. La disposition de l'article 25 doit par conséquent être supprimée.

L'article 23 du projet règle l'entrée en vigueur de la loi; cette disposition doit devenir le dernier article du projet.

Selon le fonctionnaire délégué, le Gouvernement envisage une mise en vigueur étalée dans le temps des diverses dispositions de la loi. Cette manière de procéder peut sembler inhabituelle. Il semble en effet plus opportun de faire coïncider la dissolution des deux organismes et le début du fonctionnement du nouveau Fonds. La suite du texte proposé se lira sous cette réserve.

L'article 24 du projet énonce les dispositions abrogées. Il convient de compléter la liste par la mention de l'article 13 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

La rédaction suivante est suggérée pour les dispositions des articles 23 et 24 :

"Article ...

Sont abrogés :

.../...

1° la loi du 15 janvier 1938 relative à la création d'un Office national du lait et de ses dérivés, modifiée par l'arrêté royal du 3 octobre 1955;

2° la loi du 27 décembre 1938 relative à la création d'un Office national des débouchés agricoles et horticoles, modifiée par l'arrêté royal du 12 septembre 1955;

3° la section II du chapitre IX, comprenant les articles 46 à 49, de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974;

4° l'article 13 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Article ...

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur aux dates que le Roi déterminera".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

président de chambre,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

greffier de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.