

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 januari 1994 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de organisatie, de samenstelling en de werkwijze van de Raad van het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten", heeft op 19 april 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 7 janvier 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation, à la composition et au fonctionnement du Conseil du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux", a donné le 19 avril 1994 l'avis suivant :

Aanhef.

1. Het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan artikel 2, tweede lid, van de wet van 17 maart 1993 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige produkten.

Deze bepaling vormt een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp. De overige in de aanhef vermelde wetten vormen niet de rechtsgrond, zodat de verwijzing naar die wetten moet worden weggelaten.

2. Wat de vermelding van de vereiste adviezen en akkoorden betreft, dient het advies van de Raad van State als laatste te worden vermeld. In de aanhef moeten derhalve de vermelding van het advies van de Raad van State en die van het akkoord van de Minister van Begroting worden omgewisseld.

Men vermeldde tevens, overeenkomstig artikel 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, de datum van het akkoord van de Minister van Begroting. Blijkens de brief waarmee het advies van de Raad van State is gevraagd, werd het akkoord gegeven op 8 december 1993.

.../...

Voordrachtformulier.

Luidens artikel 3, 10°, van het ontwerp zal van de Raad van het Begrotingsfonds een afgevaardigde van de Minister van Begroting deel uitmaken. Volgens artikel 4, eerste lid, wordt die afgevaardigde weliswaar "benoemd en ontslagen" door de Minister van Landbouw, doch volgens het tweede lid van datzelfde artikel wordt hij voorgesteld door de Minister van Begroting.

Het past dan ook om redenen van behoorlijk bestuur dat deze laatste Minister wordt betrokken bij de voordracht, evenals bij de uitvoering (artikel 15) en de medeondertekening van het besluit. Het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 1.

In artikel 1, 1., (lees : artikel 1, 10,) schrijven men "bij artikel 2 van de wet van 17 maart 1993 ..." in plaats van "bij artikels 2 en 5, van de wet van 17 maart 1993 ...". Artikel 2, tweede lid, van de voormelde wet bepaalt immers op afdoende wijze het orgaan van het Begrotingsfonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten.

.../...

Artikel 3.

1. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de samenstelling van de Raad van het Begrotingsfonds.

Artikel 2 van de wet van 17 maart 1993 bevat geen regels met betrekking tot de samenstelling van de Raad. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet verklaarde de Minister evenwel dat de Raad opgericht werd "om het medebeheer en de medeverantwoordelijkheid mogelijk te maken", en dat hij samengesteld zou zijn "uit vertegenwoordigers van de overheid en van de sector" (verslag van de bevoegde Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 544-2, p. 2). Verder verklaarde de Minister dat hij niet de aanwezigheid van alle betrokken organisaties in de Raad kon verzekeren. Met name de kleinere sectoren zouden misschien niet vertegenwoordigd zijn, doch dit zou opgevangen worden doordat de Raad informele werkgroepen kan oprichten (verslag van de bevoegde Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 834-3, p. 4).

Volgens artikel 3 van het ontwerp bestaat de Raad uit 22 leden, waarvan 11 behorend tot de overheid en 11 tot "de sector". Een dergelijke samenstelling beantwoordt aan de bedoeling van de wetgever.

Het was kennelijk ook de bedoeling van de wetgever dat de in de Raad vertegenwoordigde organisaties een zekere representativiteit zouden vertonen. Het is de Raad van State echter niet mogelijk om na te gaan of de in artikel 3,

.../...

11° tot 17°, genoemde organisaties aan dit vereiste beantwoorden.

2. Luidens de bepaling sub 9° maakt een ambtenaar (1) van de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten (hierna "NDALTP" te noemen) deel uit van de Raad. Luidens artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, wordt deze ambtenaar benoemd en ontslagen door de Minister.

Te dezen mag niet uit het oog worden verloren dat luidens artikel 26bis van de wet betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd op 13 maart 1991, ingevoegd bij artikel 350 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, binnen de grenzen vastgesteld bij de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en bij de bijzondere financieringswet, de promotietaken toevertrouwd aan de NDALTP, werden overgedragen aan de Gewesten (artikel 26bis, § 1). Bovendien werden binnen de hiervoren geschetste grenzen ook de personeelsleden alsook de goederen, rechten en verplichtingen van de NDALTP overgedragen aan de Gewesten (artikel 26bis, § 2). Dit is, wat het personeel betreft, reeds geregeld bij het koninklijk besluit van 29 november 1993 tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwprodukten overgaan naar de Gewesten.

(1) In de Franse tekst is sprake van "agent". Zoals in artikel 3, 5° en 6°, gebruike men beter de term "fonctionnaire".

Voorts regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de ontbinding van de NDALTP en de overdracht van onder meer het personeel dat niet overgedragen wordt aan de Gewesten, maar aan het Ministerie van Landbouw met ingang van 1 januari 1994 (artikel 26bis, § 5, eerste lid).

Eenmaal dat al deze overdrachten hebben plaatsgehad, wordt de NDALTP afgeschaft op de door de Koning vastgestelde datum (artikel 26bis, § 6). Dit besluit is tot op heden nog niet genomen.

Uit de voorgaande bepaling vloeit derhalve voort dat het personeel van de NDALTP is of wordt overgedragen naar hetzij de Gewesten, hetzij het Ministerie van Landbouw. Bovendien zal eerlang op een door de Koning vastgestelde datum de NDALTP worden opgeheven.

Uit dit alles blijkt dat de Minister nog moeilijk een "ambtenaar van de NDALTP" kan benoemen voor de Raad uit een dienst die eerlang wordt afgeschaft (1). Bovendien rijst een probleem van rechtsopvolging : op federaal niveau zal geen NDALTP (meer) bestaan; de betrokken ambtenaren en diensten die betrekking hebben op de federale aangelegenheden die de NDALTP uitoefent, gaan over naar het Ministerie van Landbouw "met ingang van 1 januari 1994" (artikel 26bis, § 5). De overige personeelsleden zijn overgegaan of gaan over naar de Gewesten. Op gewestelijk niveau bestaat

(1) Zie in die zin ook het advies van de inspecteur-generaal van Financiën, gevoegd bij de adiëringsbrief.

evenmin nog de NDALTP : zo bestaat in het Vlaamse Gewest het "Vlaams Fonds voor de Promotie van de Produkten van de Landbouw, Tuinbouw en Zeevisserij", opgericht bij artikel 13 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 en waarbij de Vlaamse regering de datum bepaalt waarop het in werking treedt (artikel 25 van het voormelde decreet).

Kortom, de stellers van het ontwerp zullen oog moeten hebben voor de evolutie van de ontbinding van de NDALTP.

3. Omwille van de duidelijkheid ware het beter de benamingen van de organisaties allemaal voluit te schrijven (zie inzonderheid 13° tot 17°).

Artikel 4.

1. In artikel 4, eerste lid, vervange men "benoemd en ontslagen" door "aangewezen" : enerzijds is er van een benoeming tot een bepaald ambt geen sprake, anderzijds spreekt het vanzelf dat de overheid die een mandaat toekent, ook bevoegd is om de betrokkene van dat mandaat te onthef-fen.

2. In het laatste lid wordt bepaald dat een aantal leden worden gekozen "uit een dubbeltal voorgedragen door de sector na onderling overleg". Een voordracht dient in de

.../...

regel evenwel door een welbepaalde instantie te gebeuren, niet door een zo onbepaalde groep als "de sector". De Raad van State geeft in overweging om eenvoudig te bepalen dat de betrokken leden worden aangewezen "na overleg met elke betrokken sector".

Artikel 5.

Het systeem van de loting, dat na twee jaar toegepast zal worden op de leden die voor het eerst deel uitmaken van de Raad van het Begrotingsfonds, zou tot gevolg kunnen hebben dat in één van de twee geledingen binnen de Raad (overheid respectievelijk sectoren) een personeelswijziging plaatsvindt, terwijl in de andere geleding de continuïteit verzekerd blijft. Om ook op dat punt een evenwicht te handhaven, zou kunnen worden bepaald dat binnen elke geleding (ongeveer) een gelijk aantal leden uitgeloot worden.

Artikel 9.

In de Nederlandse tekst vervange men de woorden "beslist de stem van de voorzitter" door "is de stem van de voorzitter doorslaggevend".

.../...

Artikel 10.

Het tweede lid bepaalt dat de leden van de Raad, de secretarissen en de uitgenodigde deskundigen geen recht hebben op bijzondere vergoedingen wegens hun aanwezigheid op Raad(s)vergaderingen. Deze bepaling is op een aantal punten onduidelijk. Kunnen er buiten de "uitgenodigde" deskundigen nog andere, eenvoudig geraadpleegde deskundigen zijn? Hebben die andere deskundigen, die bijvoorbeeld een advies aan de Raad bezorgen, recht op een vergoeding die niet verbonden is met de aanwezigheid op de vergadering, doch die veeleer als een ereloon beschouwd kan worden? Zijn er naast de "bijzondere" vergoedingen nog andere vergoedingen, waarop de in het tweede lid genoemde personen wel recht zouden hebben? Slaat de uitsluiting van de vergoeding enkel op de presentiegelden of ook op de vergoeding voor reis- en verblijfkosten? Zijn vergoedingen mogelijk voor de opdrachten bedoeld in artikel 12?

De genoemde bepaling dient herschreven te worden.

Artikel 13.

Men schrijve : "De Minister wijst twee secretarissen aan, ...".

.../...

Artikel 14.

Er lijkt geen reden te zijn om af te wijken van de gebruikelijke regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten. De bepaling van artikel 14 kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 15.

Zoals hiervoren werd opgemerkt in verband met het voordrachtformulier, moet ook de Minister van Begroting met de uitvoering van het ontworpen besluit worden belast.

Préambule.

1. Le projet se propose de mettre en oeuvre l'article 2, alinéa 2, de la loi du 17 mars 1993 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux.

Cette disposition procure au projet un fondement légal suffisant. Les autres lois mentionnées dans le préambule ne constituent pas le fondement légal, si bien qu'il y a lieu d'omettre la référence à ces lois.

2. En ce qui concerne la mention des avis et accords requis, il y aurait lieu de mentionner en dernier l'avis du Conseil d'Etat. Il conviendrait donc, dans le préambule, d'intervertir la mention de l'avis du Conseil d'Etat et celle de l'accord du Ministre du Budget.

Au surplus, conformément à l'article 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, il y aurait lieu de mentionner la date de l'accord du Ministre du Budget. Selon la lettre demandant l'avis du Conseil d'Etat, cet accord a été donné le 8 décembre 1993.

Formule de proposition.

Aux termes de l'article 3, 10°, du projet, le Conseil du Fonds budgétaire comprendra un délégué du

.../...

Ministre du Budget. Si, selon l'article 4, alinéa 1er, ce délégué est "nommé et révoqué" par le Ministre de l'Agriculture, il est toutefois proposé, selon l'article 4, alinéa 2, par le Ministre du Budget.

Il participerait dès lors d'une bonne administration d'associer ce dernier Ministre à la proposition, ainsi qu'à l'exécution (article 15) et au contreseing de l'arrêté. Il y a lieu d'adapter le projet dans ce sens.

Article 1er.

A l'article 1er, 1., (lire : article 1er, 1^o,) on écrira "à l'article 2 de la loi du 17 mars 1993 ..." au lieu de "aux articles 2 et 5, de la loi du 17 mars 1993 ...". L'article 2, alinéa 2, de la loi précitée désigne en effet de façon précise l'organe du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux.

Article 3.

1. L'article 3 du projet détermine la composition du Conseil du Fonds budgétaire.

L'article 2 de la loi du 17 mars 1993 ne contient pas de règles concernant la composition du Conseil. Au cours des travaux préparatoires de la loi, le Ministre a toutefois déclaré que le Conseil était créé "pour permettre

.../...

(la) cogestion et (la) coresponsabilité", et qu'il serait composé "de représentants de l'autorité et du secteur" (rapport de la Commission compétente du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 544-2, p. 2). Le Ministre a déclaré par ailleurs qu'il ne pouvait garantir que toutes les organisations concernées seraient représentées au sein du Conseil. Les secteurs moins importants, notamment, ne seraient peut-être pas représentés, mais le Conseil pourrait en compensation constituer des groupes de travail informels (rapport de la Commission compétente de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 834-3, p. 4).

Selon l'article 3 du projet, le Conseil se compose de 22 membres, dont 11 relèvent de l'autorité et 11 du "secteur". Une telle composition est conforme à l'intention du législateur.

Il entrerait manifestement aussi dans les intentions du législateur que les organisations représentées au Conseil assurent une certaine représentativité. Le Conseil d'Etat n'est cependant pas en mesure de vérifier si les organisations citées à l'article 3, 11° à 17°, répondent à cette exigence.

2. Aux termes du 9°, le Conseil comprend un fonctionnaire (1) de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (dénommé ci-après "ONDAH"). Selon l'article 4, alinéa 1er, du projet, ce fonctionnaire est nommé et révoqué par le Ministre.

(1) Le texte français utilise le terme "d'agent". Comme à l'article 3, 5° et 6°, il y a lieu d'utiliser en l'occurrence celui de "fonctionnaire".

Il ne faut pas perdre de vue, à cet égard, qu'en vertu de l'article 26bis de la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnée le 13 mars 1991, qui y a été inséré par l'article 350 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dans les limites fixées par la loi spéciale de réformes institutionnelles et par la loi spéciale de financement, les missions de promotion dévolues à l'ONDAH ont été transférées aux Régions (article 26bis, § 1er). En outre, dans les limites susévoquées, les membres du personnel ainsi que les biens, les droits et les obligations de l'ONDAH ont eux aussi été transférés aux Régions (article 26bis, § 2). Ce transfert a déjà été réglé, en ce qui concerne le personnel, par l'arrêté royal du 29 novembre 1993 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles aux Régions.

Le Roi règle par ailleurs, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, la dissolution de l'ONDAH et le transfert, notamment, du personnel qui n'est pas transféré aux Régions mais au Ministère de l'Agriculture à partir du 1er janvier 1994 (article 26bis, § 5, alinéa 1er).

Au terme de tous ces transferts, l'ONDAH sera supprimé à la date fixée par le Roi (article 26bis, § 6). Cet arrêté n'a pas encore été pris à ce jour.

.../...

Il découle dès lors de la disposition susvisée que le personnel de l'ONDAH a été ou est transféré soit aux Régions soit au Ministère de l'Agriculture. De plus, l'ONDAH sera bientôt supprimé à une date fixée par le Roi.

Toutes ces considérations font apparaître que le Ministre n'est plus guère en mesure de nommer au Conseil un "fonctionnaire de l'ONDAH", issu d'un service en instance de suppression (1). Il se pose en outre un problème de succession juridique : l'ONDAH n'existera pas (ou plus) au niveau fédéral; les fonctionnaires et les services concernés affectés aux missions fédérales de l'ONDAH sont transférés au Ministère de l'Agriculture "à partir du 1er janvier 1994" (article 26bis, § 5). Le personnel restant a été ou est transféré aux Régions. L'ONDAH ne subsiste pas davantage au niveau régional : ainsi, en Région flamande, il existe le "Vlaams Fonds voor de Promotie van de Produkten van de Landbouw, Tuinbouw en Zeevisserij", créé par l'article 13 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994 et en vertu duquel le Gouvernement flamand fixe la date à laquelle il sera mis en oeuvre (article 25 du décret précité).

En résumé, les auteurs du projet devront avoir égard à l'évolution de la dissolution de l'ONDAH.

3. Pour plus de clarté, il serait préférable d'écrire en toutes lettres les dénominations de toutes les organisations (voir notamment les points 13° à 17°).

(1) Voir également dans ce sens l'avis de l'inspecteur général des Finances, joint à la lettre de demande d'avis.

Article 4.

1. A l'article 4, alinéa 1er, il convient de remplacer "nommés et révoqués" par "désignés" : d'une part, il ne s'agit pas d'une nomination à une fonction déterminée, d'autre part, il va de soi que l'autorité qui accorde un mandat est également compétente pour relever l'intéressé de ce mandat.

2. Le dernier alinéa dispose que certains membres sont choisis "sur une liste double présentée par le secteur après concertation mutuelle". Il est cependant de règle qu'une présentation soit effectuée par une autorité déterminée, non par un groupe aussi peu défini que "le secteur". Le Conseil d'Etat suggère de prévoir simplement que les membres concernés sont désignés "après concertation avec chaque secteur concerné".

Article 5.

Le système du tirage au sort, qui sera appliqué après deux ans aux membres qui font pour la première fois partie du Conseil du Fonds budgétaire, pourrait avoir pour effet que l'une des deux branches du Conseil (soit l'autorité soit les secteurs) connaisse une modification d'effectif, tandis que dans l'autre la continuité demeurerait assurée. Afin de maintenir un équilibre sur ce point également, il pourrait être prévu qu'au sein de chaque branche un nombre (à peu près) identique de membres sont tirés au sort.

.../...

Article 9.

Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "beslist de stem van de voorzitter" par "is de stem van de voorzitter doorslaggevend".

Article 10.

L'alinéa 2 dispose que les membres du Conseil, les secrétaires et les experts invités n'ont pas droit à des indemnités particulières du fait de leur présence aux réunions du Conseil. Cette disposition est imprécise sur plus d'un point. Y aurait-il d'autres experts, simplement consultés, en plus des experts "invités" ? Ces autres experts, qui rendraient par exemple un avis à l'intention du Conseil, ont-ils droit à une indemnité non liée à la présence aux réunions, mais considérée plutôt comme une forme d'honoraires ? Existe-t-il, outre les indemnités "particulières", d'autres indemnités auxquelles les personnes citées à l'alinéa 2 auraient effectivement droit ? L'exclusion de l'indemnité porte-t-elle uniquement sur les jetons de présence ou également sur l'indemnité pour frais de parcours et de séjour ? Des indemnités sont-elles possibles pour les missions visées à l'article 12 ?

Il convient de remanier la disposition susmentionnée.

.../...

Article 13.

On écrira, dans le texte néerlandais, "De Minister wijst twee secretarissen aan, ...".

Article 14.

Aucun motif ne semble justifier une dérogation à la règle usuelle en matière d'entrée en vigueur des arrêtés. Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 14.

Article 15.

Ainsi qu'il a été observé plus haut à propos de la formule de proposition, le Ministre du Budget doit lui aussi être chargé de l'exécution de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
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. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.