KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.681/3
VAN 9 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 mei 2009 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de invoer, de uitvoer, de doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de invoer, de uitvoer, en de doorvoer van specimens van invasieve uitheemse soorten [1] te regelen, alsmede het bezit ervan.

In beginsel is de invoer, de uitvoer en de doorvoer, evenals het bezit van specimens van invasieve uitheemse soorten verboden (artikel 3, § 1). Wel kan onder bepaalde voorwaarden van dat verbod worden afgeweken door de bevoegde overheid [2], die hiervoor een toelating dient te verlenen (artikel 3, § 2). Voor de levende specimens van de bedoelde invasieve soorten die in het raam van een beroepsactiviteit werden ingevoerd vóór de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, dient het bezit het voorwerp uit te maken van een aangifte bij de bevoegde overheid, en kan hiervoor ook een aanvraag tot toelating worden ingediend bij diezelfde overheid (artikel 3, §§ 3 en 4). In het ontwerp wordt daartoe de procedures voor toelating (artikelen 4 tot 10) en voor aangifte (artikelen 11 en 12) bepaald.

Daarnaast wordt in de oprichting voorzien van een Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten, en wordt de opdracht, de samenstelling en de werking ervan geregeld (artikelen 13 en 14 [3]).

---

(1) De invasieve uitheemse soorten worden opgesomd in bijlage 1 bij het ontwerp.

(2) Luidens artikel 2, 14/, van het ontwerp is dat het Directoraat-Generaal Leefmilieu van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

(3) Het ontwerpbesluit bevat twee artikelen 14.

Ten slotte wordt aan de minister, bevoegd voor het leefmilieu, de bevoegdheid gedelegeerd om, na advies van de Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten, de bijlagen en meer bepaald bijlage 1 bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, te wijzigen (artikel 15).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt globaal geboden door artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Luidens dat artikel kan de Koning, onverminderd de bepalingen van de wetgevingen op de jacht, op de diergeneeskundige politie en op de plantenbescherming en onverminderd de verplichting voortspruitend uit internationale verdragen, de in-, uit- en doorvoer regelen van onder meer de uitheemse diersoorten en hun krengen.

3.2. Voor de oprichting van een Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten dient de rechtsgrond evenwel te worden gezocht in artikel 37 van de Grondwet. Op grond van dat artikel kan de Koning een adviesorgaan oprichten voor zover het gaat om een louter binnen het bestuur opgericht adviesorgaan dat als taak heeft de regering voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen. De Koning vindt in die bepaling echter niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of privé-verenigingen of aan autonome instellingen, bijvoorbeeld betreffende de samenstelling van het adviesorgaan. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

Wat dat laatste betreft, is de Koning dan ook niet bevoegd om te bepalen dat een vertegenwoordiger van het Belgisch platform biodiversiteit in de genoemde raad zitting zal houden, nu dat platform is samengesteld uit leden die aangewezen zijn door de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten [4]. Om aan dat bezwaar tegemoet te komen, kan de oplossing erin bestaan dat in artikel 14 , § 1, 3/, van het ontworpen besluit [5] wordt bepaald dat één van de vertegenwoordigers van de federale overheid van het Belgisch platform biodiversiteit als lid van de genoemde adviesraad wordt aangewezen.

---

(4) Zie artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2005 gesloten tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het Onderzoeksprogramma "Wetenschap voor een duurzame ontwikkeling".

(5) Bedoeld wordt het tweede als artikel 14 genummerde artikel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De in het eerste tot het vijfde lid vermelde richtlijnen, verordening en verdragen, bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en bovendien lijkt dit besluit niet te voorzien in de implementering van deze internationale rechtsnomen in de Belgische rechtsorde. Nu de vermelding ervan evenmin noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, worden die leden van de aanhef beter weggelaten.

5. Het in het huidige zevende lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 8 november 2007 biedt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, noch wordt het gewijzigd bij het voorliggende ontwerp. Nu de vermelding ervan evenmin noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het zevende lid van de aanhef beter worden weggelaten.

6. Het huidige achtste lid "Overwegende dat (...)" dient eveneens uit de aanhef te worden weggelaten.

7. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling de verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, als volgt te redigeren:

"Gelet op advies 46.681/3 van de Raad van State, gegeven op 9 juni 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" [6].

---

(6) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 5

8. In artikel 5, § 1, wordt bepaald dat indien de toelatingsaanvraag onvolledig is, de bevoegde overheid de aanvrager daarvan inlicht bij aangetekend schrijven "binnen de vijftien dagen te tellen vanaf de datum van ontvangst van het dossier, met vermelding van de ontbrekende stukken".

Er wordt echter in geen termijn voorzien om de ontbrekende stukken te bezorgen. De gemachtigde heeft bevestigd dat het ontwerp op dat punt zal worden aangevuld.

Artikel 6

9. Luidens artikel 6, § 1, dient de beslissing van de bevoegde overheid te worden gemotiveerd.

Het voorschrift dat een beslissing gemotiveerd wordt, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig, en tevens misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

In artikel 6, § 1, dient bijgevolg het woord "gemotiveerde" te worden weggelaten.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van artikel 6, § 5.

10. In artikel 6, § 3, wordt bepaald dat het niet betekenen van een beslissing binnen de termijnen bepaald in paragraaf 1 gelijkstaat met een weigering van toelating, en in dat geval de aanvrager ervan op de hoogte wordt gesteld dat de toelating is geweigerd.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient dergelijk procédé uitzondering te blijven, aangezien er ernstige bezwaren aan verbonden zijn op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtszoekende. Onder meer zijn dergelijke impliciete weigeringsbeslissingen niet formeel gemotiveerd.

Artikel 13

11. In artikel 13 dient te worden bepaald bij welke federale overheidsdienst de Federale adviesraad wordt opgericht.

Artikel 15

12. Luidens artikel 15 kan de minister "op gemotiveerd advies van de Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten (...) de bijlagen bij dit besluit wijzigen, en meer bepaald bijlage 1, teneinde na de aanneming van dit besluit rekening te houden met de verbetering van de wetenschappelijke kennis en, desgevallend, met de ontwikkelingen in de internationale en communautaire regelgeving inzake invasieve uitheemse soorten".

Deze machtiging lijkt veel te ruim in de gevallen dat de minister daarbij over appreciatiebevoegdheid beschikt. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de wijzigingen van de bijlagen in de praktijk bedoeld zullen zijn om het interne recht aan te passen aan de ontwikkelingen in de internationale en communautaire regelgeving inzake invasieve uitheemse soorten. Op voorhand kan immers niet met zekerheid worden vastgesteld dat die laatste wijzigingen het karakter zullen hebben van loutere uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Artikel 16

13. Artikel 16 bepaalt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient dat artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.681/3
DU 9 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Climat, le 14 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'importation, l'exportation, le transit et la détention d'espèces non indigènes envahissantes", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend régler l'importation, l'exportation, le transit et la détention d'espèces non indigènes envahissantes [1].

En principe, l'importation, l'exportation et le transit, ainsi que la détention de spécimens d'espèces non indigènes envahissantes sont interdits (article 3, § 1er). Cependant, l'autorité compétente [2], qui doit délivrer une autorisation à cette fin, peut déroger à cette interdiction sous certaines conditions (article 3, § 2). Pour les spécimens vivants des espèces envahissantes visées qui ont été importées dans le cadre d'une activité professionnelle avant l'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est à l'examen, la détention doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité compétente et peut également faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de la même autorité (article 3, §§ 3 et 4). Le projet définit à cette fin les procédures d'autorisation (articles 4 à 10) et de déclaration (articles 11 et 12).

En outre, le projet prévoit de créer un Conseil consultatif fédéral des espèces non indigènes envahissantes et en règle la mission, la composition et le fonctionnement (articles 13 et 14 [3]).

---

(1) Les espèces non indigènes envahissantes sont énumérées à l'annexe 1 du projet.

(2) Selon l'article 2, 14/, du projet, il s'agit de la Direction générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

(3) Le projet d'arrêté comporte deux articles 14.

Enfin, le ministre qui a l'environnement dans ses attributions est habilité, sur avis motivé du Conseil consultatif fédéral des espèces non indigènes envahissantes, à modifier les annexes, notamment l'annexe 1, de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen (article 15).

3.1. D'une manière générale, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Selon cet article, le Roi peut, sans préjudice des dispositions des législations sur la chasse, sur la police sanitaire des animaux domestiques, et sur la protection des végétaux et sans préjudice des obligations résultant de conventions internationales, réglementer l'importation, l'exportation ainsi que le transit, notamment, des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

3.2. Toutefois, pour la création du Conseil consultatif fédéral des espèces non indigènes envahissantes, le fondement juridique doit être recherché dans l'article 37 de la Constitution. Cet article permet au Roi de créer un organe consultatif, pour autant qu'il s'agisse d'un organe consultatif purement interne à l'administration qui a pour tâche d'informer le gouvernement ou de formuler des avis ou propositions non contraignants. Cette disposition n'autorise toutefois pas le Roi à imposer des obligations à des personnes ou associations privées ou à des organismes autonomes, par exemple en ce qui concerne la composition de l'organe consultatif. Une habilitation légale expresse est requise à cette fin.

Sur ce dernier point, le Roi n'est dès lors pas compétent pour disposer qu'un représentant de la plate-forme belge biodiversité siégera dans ce conseil, dès lors que cette plate-forme est composée de membres désignés par l'État, les Communautés et les Régions [4]. Pour remédier à cette objection, la solution pourrait consister à énoncer dans l'article 14, § 1er, 3/, de l'arrêté en projet [5], qu'un des représentants de l'autorité fédérale de la plate-forme belge biodiversité est désigné comme membre du conseil consultatif précité.

---

(4) Voir l'article 2 de l'accord de coopération du 12 mai 2005 conclu entre l'État, les Communautés et les Régions relatif le programme de recherche "La science pour un développement durable".

(5) Il s'agit du deuxième article portant le numéro 14.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Les directives, le règlement et les conventions mentionnés dans les cinq premiers alinéas ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, lequel, par ailleurs, ne paraît pas transposer ces normes juridiques internationales en droit interne belge. Leur mention n'étant pas non plus nécessaire pour une bonne compréhension du régime en projet, mieux vaudrait supprimer ces alinéas du préambule.

5. L'arrêté royal du 8 novembre 2007, mentionné au septième alinéa actuel du préambule, ne procure évidemment pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas modifié par ce dernier. Dès lors que sa mention n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des règles en projet, mieux vaudrait omettre le septième alinéa du préambule.

6. On supprimera également le huitième alinéa actuel du préambule "Considérant (...)".

7. Conformément aux règles de légistique les plus récentes, il est recommandé de faire référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, comme suit:

"Vu l'avis 46.681/3 du Conseil d'État, donné le 9 juin 2009, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" [6].

(6) *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 36.1, formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 5

8. L'article 5, § 1er, dispose que si la demande d'autorisation est incomplète, l'autorité compétente en informe le demandeur par envoi recommandé à la poste "dans les quinze jours à partir de la date de la réception du dossier en indiquant les renseignements manquants".

Il n'est toutefois pas fixé de délai pour transmettre les pièces manquantes. Le délégué a confirmé que le projet sera complété sur ce point.

Article 6

9. Selon l'article 6, § 1er, la décision de l'autorité compétente doit être motivée.

Prévoir qu'une décision doit être motivée revient à réitérer ce qui découle déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette prescription est donc superflue et également de nature à induire en erreur parce qu'elle pourrait donner à tort l'impression que d'autres décisions administratives réglées dans le projet ne doivent pas être motivées formellement.

Il faut donc supprimer le mot "motivée" à l'article 6, § 1er.

Une observation analogue peut être formulée à l'égard de l'article 6, § 5.

10. L'article 6, § 3, dispose que l'absence de décision notifiée dans les délais fixés au paragraphe 1er équivaut à un refus d'autorisation et que, dans ce cas, le demandeur est informé que l'autorisation est refusée.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, pareil procédé doit demeurer l'exception, de sérieuses objections s'élevant à son encontre en ce qui concerne la sécurité juridique et les garanties du justiciable. Pareilles décisions de refus implicites, notamment, ne sont pas motivées formellement.

Article 13

11. On précisera à l'article 13 auprès de quel service public fédéral est créé le Conseil consultatif fédéral.

Article 15

12. Aux termes de l'article 15, le ministre peut, "sur avis motivé du Conseil consultatif fédéral des espèces non indigènes envahissantes, (...) modifier les annexes du présent arrêté, notamment l'annexe 1 pour tenir compte de l'amélioration des connaissances scientifiques et, le cas échéant, des développements de la réglementation internationale et communautaire des espèces non indigènes envahissantes postérieurement à l'adoption du présent arrêté".

Cette délégation paraît bien trop large dans les cas où le ministre bénéficie en outre d'un pouvoir d'appréciation. Il est indifférent à cet égard que les modifications des annexes seront destinées, dans les faits, à adapter la législation interne aux développements de la réglementation internationale et communautaire des espèces non indigènes envahissantes. On ne peut en effet affirmer par avance avec certitude que ces dernières modifications consisteront en de simples mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Article 16

13. L'article 16 dispose que l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'un motif particulier pour déroger au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, cette disposition doit être omise du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. SOMERS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS