

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.737/3
VAN 5 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 september 2010 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik", 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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe artikel 32 van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, te vervangen.

Met die vervanging wordt beoogd de artikelen 2, 12 tot 16, 18, 19, 21 tot 24 en 26 van dat koninklijk besluit van 10 januari 2010 in werking te laten treden op de eerste dag van de dertigste maand na de bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad.

.../...

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 8 en 9 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Luidens artikel 6, § 4, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de (gewest)regeringen worden betrokken bij onder meer het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen.

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat de gewestregeringen niet zijn betrokken bij de totstandkoming van het ontworpen besluit. Vermoedelijk zijn de stellers van het ontwerp ervan uitgegaan dat bij het ontworpen besluit als dusdanig geen productnormen worden vastgesteld.

Aangezien, zoals hierna zal blijken uit opmerking 10, de vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 geldende regeling opnieuw van kracht wordt, en bijgevolg "nieuwe" productnormen worden vastgesteld ⁽¹⁾, dient het hiervoor in herinnering gebrachte vereiste van betrokkenheid te worden nageleefd.

Dienvolgens moeten de gewestregeringen nog worden betrokken bij het ontwerp.

6. Luidens artikel 19, § 1, eerste zin, van de voornoemde wet van 21 december 1998 dient de bevoegde minister de ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van de artikelen 5, §§ 1 en 2, 9 en 14 van deze wet te onderwerpen aan het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

⁽¹⁾ Onverminderd hetgeen in opmerking 10 wordt opgemerkt in verband met de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling.

Uit de stukken die zijn gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt niet dat het advies van de voormelde raden werd ingewonnen. De gemachtigde heeft bevestigd dat deze adviezen niet zijn gevraagd.

Aangezien het ontworpen besluit mede rechtsgrond vindt in artikel 9 van de wet van 21 december 1998, dient het aan het advies van de voormelde raden te worden onderworpen.

7. Indien als gevolg van de opmerkingen 5 en 6 nog aanpassingen worden aangebracht aan de ontwerptekst, dienen deze bepalingen voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4), dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar artikel 9 van de aldaar vermelde wet van 21 december 1998.

9. Aan de aanhef dienen twee nieuwe leden te worden toegevoegd waaruit blijkt dat de (nog te vervullen) vormvereisten zijn nageleefd, namelijk een lid waarin wordt vermeld dat de gewesten zijn betrokken bij het ontwerp en een lid waarin gewag wordt gemaakt dat het ontwerp voor advies aan de in artikel 19, § 1, eerste zin, van de voornoemde wet van 21 december 1998 bedoelde raden is voorgelegd.

Artikel 1

10.1. Het huidige artikel 32 van het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2010 luidt:

.../...

"Artikel 2 treedt in werking op de eerste dag van de dertigste maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad."

Nu dat koninklijk besluit van 10 januari 2010 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 februari 2010, zijn alle artikelen van dat besluit, met uitzondering van artikel 2, in werking getreden op 28 februari 2010.

10.2. De wijziging die bij artikel 1 van het ontwerp wordt aangebracht in artikel 32 van het koninklijk besluit van 10 januari 2010, komt erop neer dat de inwerkingtreding van de artikelen 12 tot 16, 18, 19, 21 tot 24 en 26 van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 op 28 februari 2010 ongedaan gemaakt zou worden, en dat deze artikelen pas in werking zullen treden de eerste dag van de dertigste maand na de bekendmaking van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 in het Belgisch Staatsblad, namelijk op 1 augustus 2012.

10.3. Een dergelijke regeling stuit, in de eerste plaats, op wetgevingstechnische bezwaren. Ze gaat er immers aan voorbij dat de artikelen 12 tot 16, 18, 19, 21 tot 24 en 26 van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 wijzigingsbepalingen zijn die al uitwerking hebben gehad. Het is met andere woorden te laat om nu nog de inwerkingtreding van deze wijzigende artikelen te wijzigen, aangezien deze wijzigingen reeds hebben plaatsgevonden.

Wil men nu nog in de teksten ingrijpen, dan moet dit gebeuren door een wijziging van de betrokken bepalingen in het koninklijk besluit van 28 februari 1994. Het zijn dus die bepalingen die met terugwerkende kracht in hun vorige lezing hersteld zouden moeten worden (tot 28 februari 2010). Daarnaast kan dan worden voorzien in nieuwe wijzigingsbepalingen (identiek aan die van de artikelen 12 tot 16, 18, 19, 21 tot 24 en 26 van het koninklijk besluit van 10 januari 2010) die in werking treden op de wijze die is bepaald in het ontworpen artikel 32 (artikel 1 van het ontwerp).

Toch wenst de Raad van State er daarbij op te wijzen dat met wat de stellers van het ontwerp beogen, mogelijks andere (en mogelijks zelfs strengere) verplichtingen worden opgelegd voor een periode die reeds is verstreken. De Raad van State dient vast te stellen dat in dat geval dergelijke terugwerking niet toelaatbaar en bovendien zinloos is aangezien ze onwerkbaar is.

Daarenboven gelden de bezwaren tegen die terugwerkende kracht des te meer indien verplichtingen worden opgelegd waarvan de niet-naleving overeenkomstig

.../...

artikel 17, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet van 21 december 1998 strafbaar wordt gesteld. De terugwerkende kracht zou aldus strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg het ontwerp gelet op wat voorafgaat aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.737/3
DU 5 OCTOBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 20 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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.

*

* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 32 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole.

Ce remplacement vise à faire entrer en vigueur les articles 2, 12 à 16, 18, 19, 21 à 24 et 26 de cet arrêté royal du 10 janvier 2010 le premier jour du trentième mois qui suit la publication de cet arrêté au Moniteur belge.

.../...

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 8 et 9 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. Selon l'article 6, § 4, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements (régionaux) doivent être associés, notamment, à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits.

Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que les gouvernements régionaux n'ont pas été associés à l'élaboration de l'arrêté en projet. Les auteurs du projet ont probablement estimé que l'arrêté en projet ne fixe pas comme tel de normes de produits.

Dès lors que, comme il ressortira ci-après de l'observation 10, la règle applicable à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 produit à nouveau ses effets, et que de "nouvelles" normes de produits sont par conséquent fixées⁽¹⁾, la condition d'association rappelée ci-dessus doit être respectée.

En conséquence, les gouvernements régionaux doivent encore être associés au projet.

6. Selon l'article 19, § 1^{er}, première phrase, de la loi précitée du 21 décembre 1998, le ministre compétent soumet les projets d'arrêtés royaux pris en exécution des articles 5, §§ 1^{er} et 2, 9 et 14 de cette loi à l'avis du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, du Conseil de la consommation et du Conseil central de l'Économie.

⁽¹⁾ Sans préjudice des considérations formulées sous l'observation 10 à propos de la rétroactivité des dispositions en projet.

Il ne résulte pas des pièces jointes à la demande d'avis que l'avis des conseils précités a été recueilli. Le délégué a confirmé que ces avis n'ont pas été sollicités.

Comme l'arrêté en projet trouve également un fondement juridique dans l'article 9 de la loi du 21 décembre 1998, il doit être soumis à l'avis des conseils précités.

7. Si, à la suite des observations 5 et 6, des modifications sont encore apportées au texte en projet, ces dispositions devront encore être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4), le premier alinéa du préambule devra également viser l'article 9 de la loi du 21 décembre 1998, qui y est mentionnée.

9. On ajoutera au préambule deux nouveaux alinéas indiquant que les formalités (qui doivent encore être accomplies) ont été respectées, à savoir un alinéa mentionnant que les régions ont été associées au projet et un autre que le projet a été soumis pour avis aux conseils visés à l'article 19, § 1^{er}, première phrase, de la loi précitée du 21 décembre 1998.

Article 1^{er}

10.1. L'article 32 actuel de l'arrêté royal précité du 10 janvier 2010 énonce:

"L'article 2 entre en vigueur le premier jour du trentième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge."

.../...

Cet arrêté royal du 10 janvier 2010 ayant été publié au Moniteur belge du 18 février 2010, tous les articles de cet arrêté, à l'exception de l'article 2, sont entrés en vigueur le 28 février 2010.

10.2. La modification que l'article 1^{er} du projet apporte à l'article 32 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 revient à neutraliser l'entrée en vigueur des articles 12 à 16, 18, 19, 21 à 24 et 26 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 à la date du 28 février 2010 et signifie que ces articles n'entreront en vigueur que le premier jour du trentième mois qui suit la publication de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 au Moniteur belge, à savoir le 1^{er} août 2012.

10.3. Tout d'abord, une telle disposition se heurte à des objections d'ordre légistique. En effet, elle ne tient pas compte du fait que les articles 12 à 16, 18, 19, 21 à 24 et 26 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 sont des dispositions modificatives qui ont déjà produit leurs effets. En d'autres mots, il est trop tard pour encore modifier l'entrée en vigueur de ces articles modificatifs puisque ces modifications ont déjà été opérées entre-temps.

Si l'on souhaite encore intervenir dans les textes, il faudra procéder en modifiant les dispositions concernées dans l'arrêté royal du 28 février 1994. Ce sont donc ces dispositions qui devraient être rétablies avec effet rétroactif (au 28 février 2010) dans leur version antérieure. On pourrait, par ailleurs, prévoir de nouvelles dispositions modificatives (identiques à celles des articles 12 à 16, 18, 19, 21 à 24 et 26 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010) entrant en vigueur comme le dispose l'article 32 en projet (article 1^{er} du projet).

À ce sujet, le Conseil d'État tient néanmoins à observer que ce qu'envisagent les auteurs du projet revient peut-être à imposer d'autres obligations (qui risquent même d'être plus strictes) pour une période qui est déjà expirée. Le Conseil d'État se doit de constater que dans cette hypothèse, une telle rétroactivité est inadmissible et, en outre, inutile puisqu'elle est inopérante.

Par ailleurs, les objections concernant la rétroactivité s'appliquent d'autant plus si le projet impose des obligations, dont le non-respect est sanctionné conformément à l'article 17, §§ 1^{er} et 2, de la loi précitée du 21 décembre 1998. Dès lors, l'effet rétroactif serait contraire à l'interdiction de la rétroactivité de la législation pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les auteurs du projet devront par conséquent revoir le projet en tenant compte de ce qui précède.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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