

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.829/3
VAN 9 NOVEMBER 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 oktober 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijk Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen", 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* * *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Richtlijn 2002/55/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van groentezaad heeft betrekking op de productie met het oog op het in de handel brengen en op het in de handel brengen van groentezaad binnen de Europese Unie. Groentezaad mag slechts goedgekeurd, als standaardzaad gecontroleerd en in de handel gebracht worden wanneer het ras in minstens één lidstaat officieel toegelaten is. Daartoe stelt elke lidstaat één of meer lijsten op van de rassen waarvan het zaad op zijn grondgebied officieel tot de keuring toegelaten, als standaardzaad gecontroleerd en in de handel gebracht kan worden. Op basis van die nationale rassenlijsten wordt door de Europese Commissie ook een gemeenschappelijke rassenlijst voor groentegewassen opgesteld.

Volgens artikel 4, lid 1, van de genoemde richtlijn kan een ras slechts worden toegelaten indien het onderscheidbaar, bestendig en voldoende homogeen is; bij cichorei voor de industrie moet het ras voldoende cultuur- en gebruikswaarde hebben. Artikel 4, lid 4, van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om in het belang van de instandhouding van welbepaalde plantaardige genetische bronnen en onder door de Commissie te bepalen specifieke voorwaarden af te wijken van de algemene aanvaardingscriteria waarvan de toelating van de betrokken rassen afhankelijk is. De voorwaarden voor de toepassing van die laatste bepaling zijn opgenomen in richtlijn 2009/145/EG van de Commissie van 26 november 2009 tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van

.../...

oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen.

3. Richtlijn 2002/55/EG is, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, omgezet in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009 betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen, en in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 houdende reglementering van de handel in en van de keuring van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de omzetting van richtlijn 2009/145/EG ¹. Afgezien van een aantal inleidende bepalingen (hoofdstuk 1) en afsluitende algemene bepalingen (hoofdstuk 4), hebben de ontworpen bepalingen in essentie betrekking op de vaststelling, met het oog op de instandhouding *in situ* en het duurzame gebruik van plantaardige genetische hulpbronnen, van afwijkende voorwaarden voor, enerzijds, de toelating tot opname in de rassenlijst van groentegewassen en, anderzijds, het in de handel brengen van zaaizaad. Eén en ander gebeurt zowel ten aanzien van de zogenaamde instandhoudingsrassen, zijnde landrassen en rassen in de landbouw die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden

(1) In de omzetting van die richtlijn wordt ook voorzien in een ontwerp van ministerieel besluit (Vlaams Gewest) "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen", waarover de Raad van State op 19 oktober 2010 advies 48.770/3 heeft gegeven, en in een ontwerp van besluit (Waals Gewest) "introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés", waarover de Raad van State op 3 november 2010 advies 48.782/4 heeft gegeven.

worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd (hoofdstuk 2 ²⁾), als ten aanzien van voor teelt onder bijzondere omstandigheden ontwikkelde rassen, zijnde rassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 3).

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

4. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de toelating tot opname in de rassenlijst van groentegewassen (zie hoofdstuk 2, afdeling 1, en hoofdstuk 3, afdeling 1, en de daarmee verband houdende bepalingen in de artikelen 2 en 3), kan inzake de bevoegdheid van de gewesten worden verwezen naar advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen ³⁾:

"3. Het ontwerp bevat regels betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen en van groentegewassen op de nationale rassenlijst van groentegewassen. Zulke rassenlijsten dienen op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG door elke EU-lidstaat te worden opgesteld. Zij gelden voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Een inschrijving op een nationale rassenlijst door een gewest geldt dus noodzakelijkerwijze voor het gehele Belgische grondgebied. Een regeling betreffende deze inschrijving overstijgt de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest en kan door dat gewest dus niet eenzijdig worden uitgevaardigd. In dit verband wordt evenwel in de aanhef van het ontwerp - en door de gemachtigde - verwezen naar de regels die zijn opgenomen in het Interregionaal Protocol «Teeltmateriaal» van 31 maart 2004, genomen ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij. Op grond van dit artikel dienen de gewesten een protocol te sluiten betreffende, onder meer, het opmaken van de nationale catalogi (rassenlijsten) van landbouw- en groentegewassen.

(²⁾ Dat hoofdstuk bevat ook enkele bepalingen (artikelen 11, § 2, en 14, § 1) in verband met de *productie* van zaaizaad.

(³⁾ Dat advies is o.m. ook aangehaald in advies 46.860/VR van 23 juni 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009.

Dit volstaat evenwel niet om het ontwerp conform de bevoegdheidverdelende regels te maken. Het genoemde protocol bevat immers zowel bepalingen die de gewesten kunnen bezwaren als bepalingen die de burgers persoonlijk kunnen binden, zodat met dat protocol op grond van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij decreet en ordonnantie instemming had dienen te worden betuigd, wat niet het geval is ⁴. Bij gebrek aan zulk een instemming kan het Interregionaal Protocol «Teeltmateriaal» van 31 maart 2004 - of althans de bepalingen ervan die de gewesten kunnen bezwaren of de burger persoonlijk kunnen binden - geen gevolg hebben, zodat het niet in aanmerking kan worden genomen voor de nadere uitwerking van de regeling inzake de nationale rassencatalogi in een uitvoeringsbesluit.

Het genoemde protocol, dat overigens beter als samenwerkingsakkoord kan worden betiteld, zal derhalve, wil het gevolgen kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan parlementaire instemming. Aangezien de implementatie van artikel 18 van richtlijn 2002/53/EG en artikel 18 van richtlijn 2002/55/EG een betrokkenheid van de federale overheid vereist nu die bevoegd is gebleven voor «de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen» (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), zal het samenwerkingsakkoord ook dienen te worden gesloten met de federale overheid en door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd ⁵.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de nationale rassenlijsten, slechts doorgang kan vinden nadat een samenwerkingsakkoord betreffende de nationale rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers is goedgekeurd. Het ontwerp is op dit vlak dan ook op zijn minst voorbarig."

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp heeft formeel weliswaar enkel betrekking op de toelating van groentegewassen tot de rassenlijst van groentegewassen bedoeld in artikel 1, 9/, van het genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009, dit is een rassenlijst die door de Brusselse minister

(4) *Voetnoot 1 uit het geciteerde advies:* Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

(5) *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies:* Ook dient eraan te worden herinnerd dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord er niet toe mag leiden dat een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een hem toegewezen bevoegdheid (Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2; zie inzake landbouw ook advies 43.936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden"), zoals thans, wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het geval is in artikel 2, eerste lid, van het Interregionaal Protocol "Teeltmateriaal".

bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) is opgesteld, en dus niet op de toelating tot de "nationale rassenlijst van groentegewassen" ⁶. Zoals uit artikel 1, 6/, van het genoemde besluit blijkt, is het echter de bedoeling dat de nationale rassenlijst van groentegewassen wordt samengesteld op basis van de Brusselse rassenlijst van groentegewassen en de rassenlijsten van groentegewassen vastgesteld in het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. Aldus houdt het ontwerp ook verband, zij het onrechtstreeks, met de toelating tot de nationale rassenlijst van groentegewassen en beoogt het dus gevolgen, zij het onrechtstreeks, voor het hele Belgische grondgebied. De aangehaalde opmerking uit advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 is dan ook relevant voor het voorliggende ontwerp. Sinds het voormelde advies heeft de vanuit bevoegdheidsoogpunt relevante regelgeving overigens geen wijziging ondergaan.

Om de redenen in het voornoemde advies uiteengezet, kunnen regelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met de nationale rassencatalogus niet vastgesteld worden voordat het Interregionaal Protocol "Teeltmateriaal" van 31 maart 2004 de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen heeft verkregen ⁷. Concreet brengt dit met zich dat de bepalingen van het voorliggende ontwerp met betrekking tot de toelating tot de rassenlijst van groentegewassen, op dit ogenblik geen doorgang kunnen vinden. Er dient dan ook te worden afgezien van een nader onderzoek van die bepalingen.

5. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de afwijkende voorwaarden voor het in de handel brengen van zaaizaad van de beide betrokken rassencategorieën (hoofdstuk 2, afdeling 2, en hoofdstuk 3, afdeling 2), kan het in beginsel wel worden ingepast in de bevoegdheid inzake landbouwbeleid die aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toekomt op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

⁽⁶⁾ Ook al wordt in de Franse tekst van de artikelen 3, § 1, 1/, 4, §§ 1 en 2, en 7 van het ontwerp de term "catalogue national" gebruikt.

⁽⁷⁾ Zie hierover verder het Jaarverslag van de Raad van State, 2008-2009, 57-58, te raadplegen op http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=nl.

Er rijst echter een probleem met de artikelen 16 en 17 van het ontwerp en met bijlage 1 (lees: bijlage I) (waarnaar in artikel 16 verwezen wordt). Volgens artikel 16 zorgt de bevoegde entiteit ervoor dat voor elk instandhoudingsras de hoeveelheid zaaizaad die per jaar in de handel wordt gebracht, "niet meer bedraagt dan de hoeveelheid die nodig is om groenten te telen op het aantal hectaren dat in bijlage 1 [...] voor de desbetreffende soort wordt aangegeven". Artikel 17 van het ontwerp gaat voort op die bepaling. Met name bevat paragraaf 2 een regeling voor het geval de in artikel 16 bedoelde hoeveelheden "waarschijnlijk zullen worden overschreden".

De artikelen 16 en 17 van het ontwerp vormen de omzetting van respectievelijk artikel 15 en artikel 16 van de genoemde richtlijn 2009/145/EG. In artikel 15 van de richtlijn, en in bijlage I bij de richtlijn, gaat het om het maximum aantal hectare "per lidstaat" voor de teelt van groenten per instandhoudingsras. Om die bepaling in de interne rechtsorde om te zetten is een gezamenlijk optreden van de drie gewesten vereist. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan daarentegen niet eenzijdig bepalen wat het maximum aantal hectare voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is. De artikelen 16 en 17 en bijlage 1 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten, en de inhoud ervan dient het voorwerp uit te maken van een samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten.

RECHTSGROND

6. De bepalingen van het ontworpen besluit in verband met de productie en het in de handel brengen van zaaizaad vinden rechtsgrond in artikel 25, § 1, 2/, van het genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006⁸.

Bij die bepaling wordt de minister gemachtigd om, overeenkomstig de Europese voorschriften, in het belang van de instandhouding *in situ* en het duurzame

⁽⁸⁾ In de aanhef van het ontwerp wordt ook verwezen naar artikel 5, § 5, van het genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009. Die bepaling heeft betrekking op de toelating van landbouwgewassen en groentegewassen tot de rassenlijst. Gelet op opmerking 4 inzake de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet op de rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp in verband met die toelating niet meer worden ingegaan.

gebruik van de betrokken plantaardige genetische hulpbronnen, de specifieke voorwaarden vast te stellen waaronder zaad in de handel mag worden gebracht.

7. De genoemde bepaling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1/, 3/ en 6/, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt. Bij die wetsbepalingen wordt de Koning (thans de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) gemachtigd om onder meer (1/) te bepalen aan welke voorwaarden inzake productie ⁹, samenstelling, kwaliteit ¹⁰, hoeveelheid ¹¹, oorsprong ¹² en verpakking ¹³ de grondstoffen moeten voldoen en welke hoedanigheden zij moeten bezitten om te worden in de handel gebracht ¹⁴, (3/) de verzegelingen¹⁵, etiketten ¹⁶, tekens ¹⁷, verpakkingen ¹⁸, benamingen ¹⁹ of andere aanwijzingen ²⁰ te bepalen waaruit het bestaan van de *sub* 1/ bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven

(9) Zie de artikelen 11, § 2, en 14, § 1, van het ontwerp.

(10) Zie de artikelen 11, §§ 3 en 4, 12, §§ 2 en 3, en 26, §§ 2 en 3, van het ontwerp.

(11) Zie artikel 28 van het ontwerp.

(12) Zie de artikelen 14 en 15 van het ontwerp.

(13) Zie de artikelen 19, 20 en 28 tot 30 van het ontwerp.

(14) Zie de artikelen 12, § 2, en 26, § 2, van het ontwerp.

(15) Zie de artikelen 19, derde lid, *in fine*, en 29, § 3, *in fine*, van het ontwerp.

(16) Zie de artikelen 19, tweede en derde lid, 20, 29, §§ 2 en 3, en 30 van het ontwerp.

(17) Zie de artikelen 20, 2/, en 30, 2/, van het ontwerp.

(18) Zie *supra*, voetnoot 13.

(19) Zie de artikelen 20, 5/, en 30, 5/, van het ontwerp.

(20) Zie meerdere, in vorige voetnoten nog niet vermelde, onderdelen van de artikelen 20 en 30.

wordt, en (6/) de grondstoffen te onderwerpen aan een facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en de zuiverheid van soort en ras, en de kwaliteit ²¹.

Voor artikel 13, § 2, van het ontwerp kan evenwel een betere rechtsgrond gevonden worden in een andere bepaling van de wet van 11 juli 1969. Bij artikel 13, § 2, wordt aan de bevoegde entiteit opgedragen om ervoor te zorgen, enerzijds, dat voor de tests vermeld in artikel 13, § 1, monsters van homogene partijen worden genomen, en anderzijds, dat de in artikel 21, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 vermelde voorschriften voor het gewicht van die partijen en monsters worden toegepast. Ook al kan die bepaling in verband gebracht worden met het genoemde artikel 2, § 1, 6/, van de wet van 11 juli 1969, toch wordt de rechtsgrond veeleer geboden door artikel 7, eerste lid, van die wet. Bij die wetsbepaling wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering immers specifiek gemachtigd om "de wijze en de voorwaarden van monsterneming vast [te] stellen".

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die louter betrekking hebben op de rechtsverhouding tussen de Europese Unie, meer bepaald de Commissie als instelling daarvan, en haar lidstaten enerzijds, en de Brusselse gewestelijke overheid als onderdeel van één van die lidstaten anderzijds; het betreft de artikelen 15, § 2, derde lid, en 33, tweede lid ²².

Voor zover de opname ervan niet specifiek is voorgeschreven ²³, horen zulke bepalingen niet thuis binnen een normatieve tekst die wezenlijk bestemd is voor de

(21) Zie de artikelen 13, § 1, 27 en 31 van het ontwerp.

(22) Ook artikel 9, §§ 1, tweede lid, en 2, bevat dergelijke bepalingen. Die bepalingen moeten echter al om andere redenen uit het ontwerp worden weggelaten (zie opmerking 4). In artikel 14, § 2, van het ontwerp wordt eveneens gewag gemaakt van een kennisgeving aan de Europese Commissie en de andere lidstaten, maar die vermelding is functioneel binnen het ruimere geheel van de paragraaf en het artikel in kwestie.

(23) Zoals dat wel het geval is voor de vermelding, in artikel 1 van het ontwerp, van de omzetting van richtlijn 2009/145/EG, ter uitvoering van artikel 36, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn.

rechtzoekenden die vallen onder de rechtsmacht van de Brusselse gewestelijke overheid ²⁴.

9. De indeling van een artikel in paragrafen is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling dus niet tot een duidelijker voorstelling van het ingedeelde artikel kan leiden ²⁵.

In het ontwerp wordt dat voorschrift verscheidene keren veronachtzaamd, onder meer in de artikelen 3, 11, 12, 26, 27 en 29 ²⁶.

In die artikelen wordt dus beter afgezien van de indeling in paragrafen. In dat geval dienen uiteraard ook de interne verwijzingen naar de betrokken paragrafen te worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10.1. In het eerste lid van de aanhef dient de vermelding van het opschrift van de wet van 11 juli 1969 te worden vervolledigd door de woorden "bestrijdingsmiddelen en" in te voegen tussen de woorden "betreffende de" en "grondstoffen voor". De inwerkingtreding van de wijziging aan dat opschrift die bij de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen III is aangebracht, dateert immers van na de principiële

(24) *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 187, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: *Handleiding wetgevingstechniek*): "Indien in het interne recht onderdelen worden opgenomen die geen omzetting behoeven, verzwaart dit de regelgevende tekst en wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat België bevoegd zou zijn om de desbetreffende aangelegenheid vrij te regelen."

(25) *Handleiding wetgevingstechniek*, nr. 57.3, *in fine*.

(26) Zie ook de artikelen 4, 17 en 25. Dit zijn echter bepalingen die omwille van de onbevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten van het landbouwbeleid bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. Zij geldt dus niet in de mate dat die bepaling betrekking heeft op de gewestelijke bevoegdheden.

Uiteraard dient in hetzelfde lid dan ook de verwijzing te worden geschrapt naar die wijziging bij de wet van 1 maart 2007.

10.2. Anderzijds kan de verwijzing naar artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 worden gespecificeerd door opgave van de relevante onderverdelingen ervan, op de wijze reeds vermeld in opmerking 7 over de rechtsgrond. Het lid is, zoals eveneens al toegelicht in opmerking 7, tevens aan te vullen met een verwijzing naar artikel 7, eerste lid, van dezelfde wet²⁷.

10.3. Aldus kan het eerste lid van de aanhef worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, artikel 2, § 1, 1/, 3/ en 6/, gewijzigd bij de wetten van 21 december 1998 en 5 februari 1999, en artikel 7, eerste lid;"

11. Gelet op hetgeen is uiteengezet in verband met de onbevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de onderdelen van het voorliggende ontwerp die betrekking hebben op de rassenlijst van groentegewassen (zie opmerking 4), moet de verwijzing naar artikel 5, § 5, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009, in het derde lid van de aanhef, worden weggelaten.

⁽²⁷⁾ *Handleiding wetgevingstechniek*, nrs. 23, 23.1, b), en 27, b), alsook formule F 3-2-2.

Artikel 3

12. Het verdient geen aanbeveling om in internrechtelijke regelgevende teksten bepalingen op te nemen zonder regelgevende strekking, zoals bepalingen die alleen aankondigen wat in de volgende artikelen wordt behandeld ²⁸.

Artikel 3, § 1, van het ontwerp is zo een bepaling en wordt dus beter in zijn geheel weggelaten. De punten 1/ en 2/ van de opsomming hebben trouwens betrekking op bepalingen waarvoor het in opmerking 4 uiteengezette bevoegdheidsprobleem rijst.

Indien die bepaling niettemin, in een afgeslankte versie (zonder de voormelde punten), wordt behouden, dienen in de Nederlandse tekst van 3/ de woorden "die landrassen en rassen" te worden vervangen door het woord "instandhoudingsrassen", en dient het woord "van" te worden ingevoegd vóór de woorden "voor teelt".

13. In artikel 3, § 3, wordt verklaard dat het ontworpen besluit "geen afbreuk [doet] aan de federale fytosanitaire bevoegdheden, vermeld in het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen".

Het spreekt vanzelf dat met een besluit van een Brusselse gewestelijke overheid niet kan worden afgeweken van een besluit dat door de federale overheid is genomen, in de uitoefening van een bevoegdheid die aan deze laatste overheid is voorbehouden bij artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 3, § 3, van het ontwerp is dus overbodig ²⁹, en moet om die reden weggelaten worden.

⁽²⁸⁾ *Handleiding wetgevingstechniek*, nr. 83, tweede lid, g).

⁽²⁹⁾ *Handleiding wetgevingstechniek*, nrs. 3.10.3 en 82.

Artikelen 14 en 15

14. In de Nederlandse tekst van artikel 14, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt met betrekking tot de goedkeuring van aanvullende zaadteeltgebieden gewag gemaakt van "de bevoegde instantie", een begrip dat op geen andere plaats in het ontwerp voorkomt of wordt omschreven. Afgaande op de inhoud van artikel 14, § 2, wordt de "bevoegde entiteit" bedoeld, term die wordt omschreven in artikel 2, 11/, van het ontwerp. Die laatste term moet dus ook in artikel 14, § 1, tweede lid, worden gebruikt.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat het niet erg logisch is om in artikel 14, § 1, tweede lid, de "bevoegde entiteit" de bevoegdheid te verlenen om aanvullende gebieden goed te keuren, terwijl in artikel 15, § 2, eerste lid, van het ontwerp, een vergelijkbare bevoegdheid wordt verleend aan de minister. Het past om de redactie van de betrokken ontworpen bepalingen onder meer³⁰ in dat licht te herzien.

15. Volgens artikel 14, § 2, van het ontwerp moet de bevoegde entiteit de Europese Commissie en de andere lidstaten in kennis stellen van een bepaald voornemen. Deze bepaling vormt de omzetting van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2009/145/EG. In die laatste bepaling gaat het om een verplichting die wordt opgelegd aan de lidstaten.

Willen de stellers van het ontwerp een verplichting opleggen aan een overheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dan lijkt het in de eerste plaats te moeten gaan om een verplichting tot kennisgeving aan de andere gewesten. De andere gewesten zouden dus ook in artikel 14, § 2, van het ontwerp vermeld moeten worden.

Eenzelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 15, § 2, derde lid, van het ontwerp, dat de omzetting vormt van artikel 14, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2009/145/EG³¹.

⁽³⁰⁾ Bij de redactie van artikel 15, § 2, tweede lid, van het ontwerp is, specifiek in zoverre daarin wordt gerefereerd aan "de productie van ten minste de hoeveelheid zaaizaad, vermeld in artikel 16", immers ook nog rekening te houden met hetgeen is vermeld in opmerking 5.

⁽³¹⁾ Zie evenwel opmerking 8.

Artikel 20

16. Hoewel artikel 20, 1/, van het ontwerp de letterlijke overname bevat van artikel 18, a), van richtlijn 2009/145/EG, moeten thans, gelet op de recente rechtsopvolging van de Europese Gemeenschap door de Europese Unie, toch de woorden "EU-voorschriften en -normen" gebruikt worden, en niet de woorden "EG-voorschriften en -normen" ³².

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 30, 1/, van het ontwerp, dat de letterlijke overname bevat van artikel 30, a), van richtlijn 2009/145/EG.

Artikel 34

17. Zoals reeds vermeld (zie opmerking 3), vormt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt een omzetting van richtlijn 2009/145/EG. Aangezien die richtlijn uiterlijk op 31 december 2010 dient te zijn omgezet (zie artikel 36, lid 1, eerste alinea, ervan), dient in artikel 34 van het ontwerp de datum van inwerkingtreding te worden bepaald op 31 december 2010 in plaats van op 1 januari 2011.

⁽³²⁾ Zie trouwens in die zin, onder meer, richtlijn 2010/60/EU van de Commissie van 30 augustus 2010 tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor het in de handel brengen van zaaizaadmengsels van groenvoedergewassen die bestemd zijn voor gebruik bij het behoud van de natuurlijke omgeving, in het bijzonder artikel 11, lid 1, a).

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.829/3
DU 9 NOVEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique, le 14 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans les localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés", 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. La directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes porte sur la production en vue de la commercialisation ainsi que la commercialisation de semences de légumes à l'intérieur de l'Union européenne. Les semences de légumes ne peuvent être certifiées, contrôlées en tant que semences standard et commercialisées que si la variété est officiellement admise dans au moins un État membre. Chaque État membre établit à cet effet un ou plusieurs catalogues des variétés dont les semences sont admises officiellement à la certification, au contrôle en tant que semences standard et à la commercialisation sur son territoire. Sur la base de ces catalogues nationaux, la Commission européenne établit un catalogue commun des variétés des espèces de légumes.

Selon l'article 4, paragraphe 1, de la directive précitée, une variété ne peut être admise que si elle est distincte, stable et suffisamment homogène; dans le cas de la chicorée industrielle, la variété doit posséder une valeur culturelle ou d'utilisation satisfaisante. L'article 4, paragraphe 4, de la directive prévoit la possibilité pour les États membres, dans l'intérêt de la conservation de ressources génétiques déterminées de plantes et aux conditions particulières à fixes par la Commission, de s'écarter des critères d'admission généraux auxquels l'admission des variétés en question est subordonnée. Les conditions d'application de cette dernière disposition figurent dans la directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées

.../...

d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés.

3. Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 2002/55/CE a été transposée dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009 portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 portant réglementation du commerce et du contrôle des semences de légumes et de chicorée industrielle.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de transposer la directive 2009/145/CE ¹. Abstraction faite d'un certain nombre de dispositions introductives (chapitre 1^{er}) et de dispositions générales et finales (chapitre 4), les dispositions en projet concernent essentiellement l'introduction, dans un souci de conservation *in situ* et d'utilisation durable des ressources phytogénétiques des plantes, de conditions dérogatoires pour l'admission au catalogue des variétés des espèces de légumes d'une part et pour la commercialisation de semences d'autre part. Sont ainsi concernées aussi bien les variétés dites de conservation, à savoir les races primitives et les variétés traditionnellement cultivées dans des localités et régions particulières et menacées d'érosion génétique (chapitre 2 ²) que les variétés mises au point pour être cultivées dans des conditions particulières, à savoir les variétés sans valeur intrinsèque

(1) Assurent également la transposition de cette directive un projet d'arrêté ministériel (Région flamande) "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen" sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 48.770/3 le 19 octobre 2010 et un projet d'arrêté (Région wallonne) "introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés" sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 48.782/4 le 3 novembre 2010.

(2) Ce chapitre comporte également quelques dispositions (articles 11, § 2, et 14, § 1^{er}) relatives à la *production* de semences.

pour une production végétale commerciale mais mises au point pour être cultivées dans des conditions particulières (chapitre 3).

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

4. Dans la mesure où le projet concerne l'admission au catalogue des variétés des espèces de légumes (voir le chapitre 2, section 1^{re}, et le chapitre 3, section 1^{re}, ainsi que les dispositions des articles 2 et 3 qui s'y rapportent), on peut se reporter, pour la compétence des régions, à l'avis 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes ³:

[traduction]

"3. Le projet comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés de légumes dans le catalogue national des variétés des espèces de légumes. Les articles 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/53/CE et 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE imposent à chaque État membre d'établir de tels catalogues des variétés. Ils couvrent l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une inscription dans un catalogue national des variétés par une région touche nécessairement l'ensemble du territoire belge. Des règles gouvernant cette inscription excèdent la compétence territoriale de la région concernée, qui ne peut dès lors les imposer unilatéralement. À cet égard, l'intitulé du projet - et le délégué - font cependant référence aux règles du Protocole interrégional «Matériel de reproduction» du 31 mars 2004, adopté en exécution de l'article 13 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche. Cet article impose notamment aux régions de conclure un protocole relatif à l'établissement des catalogues nationaux (catalogue des variétés) de plantes agricoles et de légumes.

Ce n'est toutefois pas suffisant pour assurer la conformité du projet aux règles répartitrices de compétences. En effet, le protocole précité comporte à la fois des règles susceptibles de grever les régions et des dispositions qui peuvent lier les citoyens individuellement, de sorte que l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions impose que le décret et

(3) Cet avis est notamment cité également dans l'avis 46.860/VR du 23 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009.

l'ordonnance lui donnent assentiment, ce qui n'est pas le cas⁴. À défaut d'un tel assentiment, le Protocole interrégional «Matériel de reproduction» du 31 mars 2004 - ou à tout le moins celles de ses dispositions qui sont susceptibles de grever les régions ou de lier les citoyens individuellement - ne peut avoir d'effets et il ne peut par conséquent fonder un arrêté d'exécution qui précise les règles qui s'appliquent aux catalogues nationaux des variétés.

Il s'ensuit que, pour qu'il puisse avoir effet, le protocole précité, qui devrait d'ailleurs plutôt être intitulé accord de coopération, devra être soumis à l'assentiment parlementaire. Dès lors que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les «normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire» (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980), la transposition de l'article 18 de la directive 2002/53/CE et de l'article 18 de la directive 2002/55/CE requiert son intervention, de sorte qu'elle devra également être partie à l'accord de coopération et que le législateur fédéral devra y donner son assentiment⁵.

Il s'ensuit que dans la mesure où il concerne les catalogues nationaux des variétés, l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après que les législateurs compétents auront donné leur assentiment à un accord de coopération concernant le ou les catalogues nationaux des variétés. À cet égard, le projet est dès lors à tout le moins prématuré."

Il est vrai que, formellement, le projet actuellement à l'examen ne concerne que l'admission d'espèces de légumes au catalogue des variétés des espèces de légumes visé à l'article 1^{er}, 9/, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009, à savoir un catalogue des variétés établi par le ministre bruxellois compétent pour la politique agricole (ci-après: le ministre) et donc pas l'admission au "catalogue national des variétés d'espèces de légumes"⁶. L'objectif consiste toutefois, comme le révèle l'article 1^{er}, 6/, de l'arrêté précité, à établir le catalogue national des variétés des espèces de légumes sur la base du catalogue bruxellois des variétés des espèces de légumes et des catalogues des variétés des espèces de légumes fixés en Région

⁽⁴⁾ *Note 1 de l'avis cité:* Les législateurs compétents n'ont pas non plus donné l'assentiment à l'accord de coopération du 30 mars 2004.

⁽⁵⁾ *Note 2 de l'avis cité:* Il faut également rappeler que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée (Cour constitutionnelle, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.2; voir également, en matière d'agriculture, l'avis 43.936/3 du 15 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité"), comme c'est actuellement le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du Protocole interrégional "Matériel de reproduction" en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽⁶⁾ Même si le terme "catalogue national" est utilisé dans le texte français des articles 3, § 1^{er}, 1/, 4, §§ 1^{er} et 2, et 7 du projet.

flamande et en Région wallonne. Le projet concerne donc également, fût-ce indirectement, l'admission au catalogue national des variétés des espèces de légumes et a donc des conséquences, fût-ce indirectement, pour l'ensemble du territoire belge. L'observation précitée de l'avis 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 est dès lors pertinente pour le projet à l'examen. Depuis l'avis précité, la réglementation pertinente n'a d'ailleurs pas subi de modification du point de vue de la compétence.

Pour les raisons exposées dans l'avis précité, des règles concernant directement ou indirectement le catalogue national des variétés ne peuvent être arrêtées avant que le Protocole interrégional "Matériel de reproduction" du 31 mars 2004 n'ait reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées ⁷. Concrètement, cela implique que les dispositions du projet à l'examen relatives à l'admission au catalogue des variétés des espèces de légumes ne peuvent se concrétiser pour le moment. Il faut donc renoncer à examiner ces dispositions plus avant.

5. Par contre, dans la mesure où le projet porte sur les conditions dérogatoires de la commercialisation des semences des deux catégories de variétés concernées (chapitre 2, section 2, et chapitre 3, section 2), il peut relever, en principe, de la compétence en matière de politique agricole qui revient à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Les articles 16 et 17 du projet ainsi que l'annexe I (à laquelle renvoie l'article 16) soulèvent toutefois un problème. Selon l'article 16, l'entité compétente veille à ce que, pour chaque variété de conservation, la quantité de semences commercialisée annuellement "n'excède pas la quantité nécessaire pour produire des légumes sur le nombre d'hectares fixés à l'annexe I [...] pour les différentes espèces". L'article 17 du projet s'inscrit dans le prolongement de cette disposition. Plus particulièrement, le paragraphe 2 règle l'hypothèse où les quantités visées à l'article 16 "risquent d'être dépassées".

⁽⁷⁾ Voir à ce propos par ailleurs le Rapport annuel du Conseil d'État, 2008-2009, 57-58, à consulter sur http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=fr.

Les articles 16 et 17 du projet transposent respectivement l'article 15 et l'article 16 de la directive 2009/145/CE précitée. L'article 15 de la directive, et son annexe I, font mention d'un nombre maximal d'hectares "par État membre" pour la production de légumes, par variété de conservation. Pour transposer cette disposition dans l'ordre juridique interne, il est nécessaire que les trois régions agissent de concert. Par contre, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas déterminer unilatéralement le nombre maximal d'hectares pour la Région de Bruxelles-Capitale. Les articles 16 et 17 ainsi que l'annexe I doivent dès lors être omis du projet et leur contenu doit faire l'objet d'un accord de coopération entre les trois régions.

FONDEMENT JURIDIQUE

6. Les dispositions de l'arrêté en projet relatives à la production et à la commercialisation de semences trouvent un fondement juridique dans l'article 25, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 ⁸.

Cette disposition habilite le ministre à fixer, conformément aux prescriptions européennes, dans l'intérêt de la conservation *in situ* et de l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes concernées, les conditions spécifiques dans lesquelles les semences peuvent être commercialisées.

7. La disposition précitée de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 1/, 3/ et 6/, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Ces dispositions législatives habilitent le Roi (actuellement le Gouvernement de la Région de

(8) Le préambule du projet vise également l'article 5, § 5, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009. Cette disposition concerne l'admission au catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes. Compte tenu de l'observation 4 concernant la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'y a plus lieu de revenir sur le fondement juridique des dispositions du projet relatives à cette admission.

Bruxelles-Capitale), notamment, (1/) à déterminer les conditions de production ⁹, de composition, de qualité ¹⁰, de quantité ¹¹, d'origine ¹² et d'emballage ¹³ auxquelles les matières premières doivent satisfaire ainsi qu'à fixer les qualités qu'elles doivent présenter pour être mises dans le commerce ¹⁴, (3/) à déterminer les scellés ¹⁵, étiquettes ¹⁶, signes ¹⁷, emballages ¹⁸, dénominations ¹⁹ ou autres indications ²⁰ établissant ou attestant que les conditions visées au 1/ sont réunies et (6/) à soumettre les matières premières à un contrôle facultatif ou obligatoire concernant l'origine, l'identité et la pureté d'espèce et de variété, ainsi que la qualité ²¹.

En ce qui concerne l'article 13, § 2, du projet, un fondement juridique plus adéquat peut toutefois être trouvé dans une autre disposition de la loi du 11 juillet 1969. L'article 13, § 2, charge l'entité compétente de veiller, d'une part, à ce que les échantillons utilisés pour les essais visés à l'article 13, § 1^{er}, soient prélevés sur des lots homogènes et, d'autre part, à l'application des règles relatives au poids de ces lots et échantillons énoncées à l'article 21, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006. Même si cette disposition peut être mise en relation avec l'article 2, § 1^{er}, 6/, précité, de la loi du 11 juillet 1969, c'est cependant plutôt

(9) Voir les articles 11, § 2, et 14, § 1^{er}, du projet.

(10) Voir les articles 11, §§ 3 et 4, 12, §§ 2 et 3, et 26, §§ 2 et 3, du projet.

(11) Voir l'article 28 du projet.

(12) Voir les articles 14 et 15 du projet.

(13) Voir les articles 19, 20 et 28 à 30 du projet.

(14) Voir les articles 12, § 2, et 26, § 2, du projet.

(15) Voir les articles 19, alinéa 3, *in fine*, et 29, § 3, *in fine*, du projet.

(16) Voir les articles 19, alinéas 2 et 3, 20, 29, §§ 2 et 3, et 30 du projet.

(17) Voir les articles 20, 2/, et 30, 2/, du projet.

(18) Voir *supra*, note 13.

(19) Voir les articles 20, 5/, et 30, 5/, du projet.

(20) Voir plusieurs subdivisions des articles 20 et 30 qui ne sont pas encore mentionnées dans les notes précédentes.

(21) Voir les articles 13, § 1^{er}, 27 et 31 du projet.

l'article 7, alinéa 1^{er}, de cette loi qui procure le fondement juridique. En effet, cette disposition législative habilite spécifiquement le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à "régler le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons".

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8. Le projet contient un certain nombre de dispositions qui ne concernent que la relation juridique entre l'Union européenne, plus particulièrement la Commission en tant qu'institution de celle-ci, et ses États membres d'une part, et l'autorité régionale bruxelloise en tant qu'entité d'un de ces États membres d'autre part; il s'agit des articles 15, § 2, alinéa 3, et 33, alinéa 2 ²².

Dans la mesure où leur insertion n'est pas spécifiquement prescrite ²³, ces dispositions ne doivent pas figurer dans un texte normatif qui est essentiellement destiné aux justiciables relevant de la compétence de l'autorité régionale bruxelloise ²⁴.

9. Du point de vue de la légistique, la division d'un article en paragraphes n'est pas recommandée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette division ne peut donc contribuer à une présentation plus claire de l'article divisé ²⁵.

(22) L'article 9, §§ 1^{er}, alinéa 2, et 2, contient également de telles dispositions. Celles-ci doivent toutefois déjà être omises du projet pour d'autres motifs (voir l'observation 4). L'article 14, § 2, du projet fait également état d'une communication à la Commission européenne et aux autres États membres, mais cette mention se justifie dans le cadre plus large de ce paragraphe et de l'article en question.

(23) Comme c'est le cas par contre de la mention à l'article 1^{er} du projet de la transposition de la directive 2009/145/CE, en exécution de l'article 36, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive.

(24) *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 187, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après: *Traité de légistique*): "Si vous intégrez en droit interne des éléments à ne pas transposer, vous alourdiriez les textes et vous donneriez l'impression que la Belgique est compétente pour régler librement la matière alors qu'elle ne l'est pas."

(25) *Traité de légistique*, n° 57.3, *in fine*.

Le projet méconnaît plusieurs fois cette règle, notamment dans les articles 3, 11, 12, 26, 27 et 29 ²⁶.

Dans ces articles, mieux vaudrait donc renoncer à la division en paragraphes. Dans ce cas, les références internes aux paragraphes concernés doivent évidemment aussi être adaptées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10.1. Dans le premier alinéa du préambule, il y a lieu de compléter le libellé de l'intitulé de la loi du 11 juillet 1969 par les mots "pesticides et aux" à insérer entre les mots "relative aux" et "matières premières". L'entrée en vigueur de la modification à cet intitulé, apportée par la loi du 1^{er} mars 2007 portant des dispositions diverses III, remonte en effet à une date postérieure à l'attribution de la compétence de principe de la politique agricole aux régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés. Elle ne s'applique donc pas dans la mesure où cette disposition a trait aux compétences régionales.

Il y a dès lors évidemment lieu de supprimer dans le même alinéa le renvoi à cette modification apportée par la loi du 1^{er} mars 2007.

10.2. D'autre part, le renvoi à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 11 juillet 1969 peut être précisé par la mention de ses subdivisions pertinentes, de la manière déjà mentionnée dans l'observation 7 sur le fondement juridique. Il y a également lieu de compléter l'alinéa, tel qu'il est, lui aussi, commenté à l'observation 7, par un renvoi à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la même loi ²⁷.

10.3. Ainsi, le premier alinéa du préambule peut être rédigé comme suit:

⁽²⁶⁾ Voir également les articles 4, 17 et 25. Il s'agit toutefois de dispositions qui, en raison de l'incompétence de la Région de Bruxelles-Capitale, doivent être omises du projet.

⁽²⁷⁾ *Traité de légistique*, n^{os} 23, 23.1, b), et 27, b), ainsi que la formule F 3-2-2.

"Vu la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, l'article 2, § 1^{er}, 1/, 3/ et 6/, modifié par les lois des 21 décembre 1998 et 5 février 1999, et l'article 7, alinéa 1^{er};"

11. Vu ce qui a été exposé au sujet de l'incompétence de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne les parties du présent projet qui se rapportent au catalogue des variétés des espèces de légumes (voyez observation 4), il y a lieu de supprimer le renvoi à l'article 5, § 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009, dans le troisième alinéa du préambule.

Article 3

12. Il n'est pas souhaitable d'énoncer dans des actes normatifs de droit interne des dispositions sans portée normative comme des dispositions qui ne font qu'annoncer l'objet des articles suivants ²⁸.

L'article 3, § 1^{er}, du projet est une telle disposition et il vaut donc mieux le supprimer entièrement. Les 1/ et 2/ de l'énumération se rapportent d'ailleurs aux dispositions soulevant le problème de compétence exposé à l'observation 4.

Néanmoins, en cas de maintien de cette disposition en version réduite (sans les points précités), il y a lieu de remplacer au texte néerlandais du 3/ les mots "die landrassen en rassen" par le mot "instandhoudingsrassen" et d'insérer le mot "van" avant les mots "voor teelt".

13. L'article 3, § 3, dispose que l'arrêté en projet "est pris sans préjudice des compétences fédérales en matière phytosanitaire et, notamment des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux".

Il va de soi qu'un arrêté de l'autorité régionale bruxelloise ne peut déroger à un arrêté pris par l'autorité fédérale, dans l'exercice d'une compétence que l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve à cette dernière autorité.

L'article 3, § 3, du projet est par conséquent superflu ²⁹ et doit, pour cette raison, être omis.

(28) *Traité de légistique*, n/ 83, alinéa 2, g).

(29) *Traité de légistique*, n^{os} 3.10.3 et 82.

Articles 14 et 15

14. Dans le texte néerlandais de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, il est question de "de bevoegde instantie" à propos de l'autorisation de la production dans des régions supplémentaires, une notion qui ne figure ni n'est définie dans aucune autre disposition du projet. La teneur de l'article 14, § 2 indique que c'est la "bevoegde entiteit" qui est visée, dont la définition est donnée à l'article 2, 11/, du projet. C'est par conséquent ce dernier terme qu'il convient d'utiliser à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2.

Il faut toutefois observer qu'il n'est pas très logique que l'article 14, § 1, alinéa 2, confère à l'"entité compétente" le pouvoir d'autoriser la production dans des régions supplémentaires alors que l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, accorde au ministre un pouvoir comparable. La rédaction de ces dispositions devait être revue, notamment ³⁰ dans cette perspective.

15. Selon l'article 14, § 2, du projet, l'entité compétente doit faire part de son intention à la Commission européenne et aux autres États membres. Cette disposition est la transposition de l'article 13, paragraphe 2, de la directive 2009/145/CE. Dans cette dernière disposition, il s'agit d'une obligation imposée aux États membres.

Si les auteurs du projet souhaitent imposer une obligation à une autorité de la Région de Bruxelles-Capitale, il devrait s'agir en premier lieu d'une obligation de communication aux autres régions. Les autres régions devraient par conséquent être également mentionnées à l'article 14, § 2, du projet.

La même remarque vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 15, § 2, alinéa 3, du projet, qui est la transposition de l'article 14, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 2009/145/CE ³¹.

⁽³⁰⁾ En effet, il y a également lieu de tenir compte de ce qui est mentionné à l'observation 5 pour la rédaction de l'article 15, § 2, alinéa 2, du projet, et plus particulièrement en ce qu'il fait référence à "la production d'au moins la quantité de semences visée à l'article 16".

⁽³¹⁾ Voyez toutefois l'observation 8.

Article 20

16. Bien que l'article 20, 1/, du projet soit la reproduction littérale de l'article 18, a), de la directive 2009/145/CE, il y a lieu d'utiliser actuellement, compte tenu du fait que l'Union européenne a récemment succédé en droit à la Commission européenne, les termes "Règles et normes UE" et non les termes "Règles et normes CE" ³².

La même remarque vaut à l'égard de l'article 30,1', du projet, qui reproduit littéralement l'article 30, a), de la directive 2009/145/CE.

Article 34

17. Ainsi qu'il a déjà été mentionné (voyez l'observation 3), l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen est une transposition de la directive 2009/145/CE. Cette directive devant être transposée pour le 31 décembre 2010 au plus tard (voyez son article 36, paragraphe 1^{er}, premier alinéa), il y a lieu à l'article 34 du projet, de fixer la date d'entrée en vigueur au 31 décembre 2010 au lieu du 1^{er} janvier 2011.

⁽³²⁾ Voyez du reste dans ce sens, notamment, la directive 2010/60/UE de la Commission du 30 août 2010 introduisant certaines dérogations pour la commercialisation des mélanges de semences de plantes fourragères destinés à la préservation de l'environnement naturel, en particulier, l'article 11, paragraphe 1^{er}, a).

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. T'KINDT, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS