

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.072/3
VAN 11 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 december 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 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 januari 2010", 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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen ongedaan te maken die in het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, werden aangebracht bij 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 (artikel 1). Tevens wordt de inwerkingtreding van een aantal van deze wijzigingen uitgesteld tot 1 augustus 2012 (artikel 2).

Over een vorige versie van dit ontwerp heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 5 oktober 2010 advies 48.737/3 gegeven. Het ontwerp dat thans voor advies wordt voorgelegd, is in die mate een omwerking van dat oorspronkelijke ontwerp dat het aan een nieuw onderzoek wordt onderworpen.

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.

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 11, de vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 geldende regeling opnieuw van kracht wordt, en bijgevolg "nieuwe" productnormen worden vastgesteld, 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.

Uit de stukken die zijn gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt niet dat het advies van de voormelde raden werd ingewonnen. 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. In het zesde lid van de aanhef moet naast advies 48.737/3 van 5 oktober 2010 ook het onderhavige advies worden vermeld.

10. 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 ervan 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

11. De stellers van het ontwerp beogen met de ontworpen bepaling een aantal wijzigingen, die bij het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2010 zijn aangebracht in het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994, ongedaan te maken door de gewijzigde onderdelen in hun vorige lezing te herstellen. Dit beoogde resultaat kan evenwel niet worden bereikt door de loutere vermelding dat de betrokken onderdelen "worden hersteld in hun oorspronkelijke lezing". Een dergelijke werkwijze dwingt de rechtsonderhorige om eerst op te zoeken welke die oorspronkelijke lezing is en is bijgevolg niet voldoende transparant.

Aangezien het eerstgenoemde koninklijk besluit reeds in werking is getreden¹, moet de oorspronkelijke lezing van de betrokken onderdelen worden hersteld door middel van nieuwe wijzigingsbepalingen, die zijn geredigeerd zoals de betrokken wijzigingsbepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2010², waardoor voor elk onderdeel

¹ Op 28 februari 2010, met uitzondering van artikel 2 van dat besluit.

² Met name de artikelen 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 en 26 van dat besluit.

afzonderlijk de tekst wordt hersteld zoals die gold vóór de inwerkingtreding van dat koninklijk besluit³⁻⁴.

Voor wat betreft de inwerkingtreding van deze wijzigingsbepalingen wordt verwezen naar opmerking 14.

Artikel 2

12. Met de ontworpen bepaling wordt onder meer gepoogd de zo-even vermelde wijzigingen die bij het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2010⁵ zijn aangebracht in het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1994, op een latere datum in werking te laten treden, namelijk op de eerste dag van de dertigste maand na de bekendmaking van het koninklijk besluit van 10 januari 2010 in het Belgisch Staatsblad. Aangezien de aangehaalde wijzigingsbepalingen reeds in werking zijn getreden op 28 februari 2010 en bijgevolg reeds uitwerking hebben gehad, is de wijziging van hun inwerkingtreding doelloos⁶. De in opmerking 11 voorgestelde wijzigingsbepalingen maken overigens de gevolgen van deze wijzigingsbepalingen ongedaan vanaf de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Aangezien het de bedoeling is om deze wijzigingsbepalingen alsnog gevolg te laten hebben op een latere datum, dient elke betrokken wijzigingsbepaling van het voormelde koninklijk besluit van 10 januari 2010⁷ afzonderlijk te worden hernomen in dit ontwerp.

De inwerkingtreding van deze wijzigingsbepalingen moet eveneens worden geregeld, met name op 1 augustus 2012, zijnde de eerste dag van de dertigste maand na de bekendmaking van het voormelde koninklijk besluit van 10 januari 2010 (zie daarover het tekstvoorstel in opmerking 14).

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 132.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Daarbij moet in de inleidende bepaling telkens melding worden gemaakt van de wijziging of vervanging bij het voornoemde koninklijk besluit van 10 januari 2010 (*ibid.*, nrs. 112-115).

⁵ Met name de artikelen 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 en 26 van dat besluit.

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Met name de artikelen 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 en 26 van dat besluit.

13. Ook voor de artikelen 29, 30 en 31 van het voormelde koninklijk besluit van 10 januari 2010 beogen de stellers van het ontwerp een uitstel van de inwerkingtreding. Aangezien zij evenwel in artikel 1 van het ontwerp niet voorzien in een herstel van de vorige lezing voor wat betreft deze bepalingen, is een uitstel van hun inwerkingtreding doelloos. De in opmerking 12 geschetste werkwijze kan voor wat betreft deze bepalingen dan ook enkel gevolgd worden indien eerst wordt voorzien in het herstel van de vorige lezing, overeenkomstig de in opmerking 11 voorgestelde werkwijze.

Artikel 3

14. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies 48.737/3 over een vorige versie van dit ontwerp, kan aan de in opmerking 11 voorgestelde wijzigingsbepalingen geen terugwerkende kracht worden verleend indien daardoor andere (en mogelijks zelfs strengere) verplichtingen worden opgelegd voor een periode die reeds is verstreken, mede gelet op de strafrechtelijke sancties waarin artikel 17, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet van 21 december 1998 voorziet in geval van niet-naleving van deze verplichtingen.

De stellers van het huidige ontwerp hebben kennelijk om die reden ervoor gekozen om de in opmerking 11 aangehaalde wijzigingen in werking te laten treden op de dag van bekendmaking van het koninklijk besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Aangezien ook voor de in opmerking 12 aangehaalde wijzigingen de inwerkingtreding afzonderlijk moet worden geregeld, moet de ontworpen bepaling als volgt worden geredigeerd:

"Art. 3. De artikelen ... tot ... treden in werking op de datum van de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad. De artikelen ... tot ... treden in werking op 1 augustus 2012."

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.072/3
DU 11 JANVIER 2011

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 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « 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 et modifiant l'arrêté royal du 10 janvier 2010 », 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 LIMINAIRE

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 des compétences ainsi limitées, 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 vise à priver d'effet certaines modifications qui ont été apportées à 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 par 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 (article 1^{er}). L'entrée en vigueur de certaines de ces modifications est en outre reportée au 1^{er} août 2012 (article 2).

Le 5 octobre 2010, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 48.737/3 sur une version antérieure du projet à l'examen. Le projet soumis à présent pour avis constituant une telle refonte de ce projet original, il convient d'y consacrer un nouvel examen.

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

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 11, 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, 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.

Il ne résulte pas des pièces jointes à la demande d'avis que l'avis des conseils précités a été recueilli. 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 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. Outre l'avis 48.737/3 du 5 octobre 2010, le sixième alinéa du préambule doit également mentionner le présent avis.

10. 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}

11. En élaborant la disposition en projet, les auteurs du projet visent à priver d'effet certaines modifications que l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité a apportées à l'arrêté royal du 28 février 1994 précité, en rétablissant les éléments modifiés dans leur rédaction antérieure. Cet objectif ne peut toutefois pas être atteint en se bornant à mentionner que les éléments concernés « sont rétablis dans leur rédaction originale ». Un tel procédé contraint le justiciable à d'abord rechercher quelle est cette rédaction originale et n'est dès lors pas suffisamment transparent.

Le premier arrêté royal cité étant déjà entré en vigueur⁸, il faut rétablir la rédaction originale des éléments concernés par la voie de nouvelles dispositions modificatives, rédigées comme les dispositions modificatives concernées de l'arrêté royal du 10 janvier 2010⁹ précité, de sorte que le texte de chaque élément considéré distinctement se trouve rétabli dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de cet arrêté royal¹⁰⁻¹¹.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de ces dispositions modificatives, il est renvoyé à l'observation 14.

Article 2

12. La disposition en projet a notamment pour objectif de ne faire entrer en vigueur qu'au premier jour du trentième mois qui suit l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité au Moniteur belge, les modifications précitées, que l'arrêté royal du 10 janvier 2010¹² a apportées à l'arrêté royal du 28 février 1994 précité. Ces dispositions modificatives étant déjà entrées en vigueur le 28 février 2010 et ayant par conséquent déjà produit des effets, la modification de leur entrée en vigueur est dépourvue de sens¹³. Les dispositions modificatives évoquées dans l'observation 11 neutralisent en outre les effets de ces dispositions modificatives à partir de la date de la publication de l'arrêté royal dont le projet est à présent à l'examen. Sachant que ces dispositions modificatives doivent encore produire un effet à une date ultérieure, il faut que chaque disposition modificative de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité¹⁴ soit réinscrite séparément dans le présent projet.

⁸ Le 28 février 2010, à l'exception de l'article 2 de cet arrêté.

⁹ À savoir les articles 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 et 26 de cet arrêté.

¹⁰ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 132.2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹¹ Par ailleurs, la disposition liminaire doit chaque fois faire mention de la modification ou du remplacement opéré par l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité (*ibid.*, n°s 112-115).

¹² À savoir les articles 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 et 26 de cet arrêté.

¹³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 128, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁴ À savoir les articles 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24 et 26 de cet arrêté.

Il faut également fixer l'entrée en vigueur de ces dispositions modificatives au 1^{er} août 2012, soit le premier jour du trentième mois qui suit la publication de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité (voir à ce sujet la proposition de texte dans l'observation 14).

13. Les auteurs du projet veulent également reporter l'entrée en vigueur des articles 29, 30 et 31 de l'arrêté royal du 10 janvier 2010 précité. Dès lors qu'à l'article 1^{er} du projet, ils ne prévoient toutefois pas de rétablir ces dispositions dans leur rédaction antérieure, un report de leur entrée en vigueur est dépourvu de sens. Pour ces dispositions, le procédé indiqué dans l'observation 12 ne peut dès lors avoir d'effet que si on prévoit d'abord le rétablissement de la rédaction antérieure, conformément au procédé proposé dans l'observation 11.

Article 3

14. Comme le Conseil d'État l'a déjà observé dans son avis 48.737/3 sur une version précédente du projet à l'examen, on ne peut donner un effet rétroactif aux dispositions modificatives évoquées dans l'observation 11 si elles ont pour effet d'imposer d'autres obligations (et probablement même plus strictes) pour une période déjà écoulée, eu égard notamment aux sanctions pénales que prévoit l'article 17, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 21 décembre 1998 précitée en cas de non-respect de ces obligations.

C'est manifestement ce motif qui a conduit les auteurs du présent projet à entrer en vigueur les modifications mentionnées dans l'observation 11 le jour de la publication de l'arrêté royal dont le projet est actuellement en projet. Dès lors que l'entrée en vigueur des modifications mentionnées dans l'observation 12 doit également être réglée séparément, la disposition en projet sera rédigée comme suit:

"Art. 3. Les articles ... à ... entrent en vigueur le jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge. Les articles ... à ... entrent en vigueur le 1^{er} août 2012."

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	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 K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS