

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.462/3
VAN 3 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 oktober 2011 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke 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 het in de handel brengen van zaaizaadmengsels van groenvoedergewassen die bestemd zijn voor gebruik bij het behoud van de natuurlijke omgeving’, 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe 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 om te zetten in het interne recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontwerp bevat in hoofdzaak bepalingen met betrekking tot de vergunning voor het in de handel brengen van instandhoudingsmengsels en met betrekking tot de etikettering en de sluiting van de recipiënten ervan.

3.1. De (rechtstreekse) rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt, globaal genomen, geboden door artikel 15, § 1, derde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2005 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen. Naar luid van die bepaling kan de minister van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor het landbouwbeleid, overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Unie, andere voorwaarden dan die welke vervat zijn in dat besluit vaststellen, met inbegrip van de etikettering, de aan de ondernemingen verleende technische toestemming om mengsels van zaad te maken, de controle op de productie van mengsels en het nemen van monsters van de gemaakte partijen en mengsels.

Het genoemde artikel 15, § 1, derde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2005 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 1° en 3°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

3.2. Twee bepalingen van het ontworpen besluit vergen evenwel een afzonderlijk onderzoek.

3.2.1. Luidens artikel 8, vierde lid, voorlaatste zin¹, van het ontwerp vallen de kosten voor de erin bedoelde testen ten laste van de producent. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet welke bepaling hiervoor rechtsgrond zou kunnen bieden, en de gemachtigde was ook niet bij machte zulk een rechtsgrond aan te wijzen. Artikel 8, vierde lid, voorlaatste zin, lijkt dan ook uit het ontwerp te moeten worden weggelaten.

3.2.2. In artikel 15, laatste zin, van het ontwerp worden een ambtenaar en zijn vervanger aangewezen voor de toepassing van het koninklijk besluit van 7 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 10 van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt. Dat besluit bevat daartoe evenwel geen delegatie aan de bevoegde minister; integendeel wordt daarin zelf die ambtenaar aangewezen. Zo men beoogt die aanwijzing, wat betreft de gewestelijke bevoegdheden, te actualiseren gelet op de (verdere) regionalisering van het landbouwbeleid bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, dient dit te gebeuren door een wijziging van het koninklijk besluit van 7 mei 2001 zelf, bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Om die wijziging aan te brengen bij ministerieel besluit, is geen rechtsgrond voorhanden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 2, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van de wet van 11 juli 1969².

¹ In de Franse tekst de laatste zin.

² In het genoemde lid van de aanhef wordt de wet van 11 juli 1969 aangehaald met het opschrift zoals dit werd gewijzigd bij artikel 114 van de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (III). Sinds de bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake het landbouwbeleid bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evenwel gedeeltelijk bevoegd ten aanzien van de wet van 11 juli 1969. Aangezien het opschrift van die wet, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, nooit bij ordonnantie is gewijzigd, dient te worden uitgegaan van het opschrift van die wet zoals dat gold op 1 januari 2002, datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 13 juli 2001. De wet van 11 juli 1969 dient bijgevolg te worden aangehaald als “de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt” in plaats van als “de wet van 11 juli 1969 betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt”.

5. In het tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 15, § 1, derde lid, van het erin vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2005. Bovendien dient het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2005 correct te worden aangehaald (“besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2005 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen”).

6. Het derde lid van de aanhef dient te worden weggelaten. Het aldaar vermelde 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 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Aangezien in artikel 1 van het ontwerp reeds wordt bepaald dat met het te nemen besluit de omzetting wordt beoogd van richtlijn 2010/60/EU, kan het huidige zevende lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 4

8. Het heeft geen zin om, in de Nederlandse tekst van artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, het begrip “regio van oorsprong” als “regio van oorsprong” te definiëren. Bovendien is het begrip “regio van oorsprong” reeds gedefinieerd in artikel 2, 7°, van het ontwerp.

Men schrappe derhalve in de Nederlandse tekst van het ontwerp de zinsnede “; hierna ‘regio van oorsprong’ genoemd” en men schrijve in de Franse tekst “il définit la région d’origine” in plaats van “il définit la région à laquelle ce mélange est naturellement associé, ci-après dénommée la « région d’origine »”.

9. Nog afgezien van de vraag of artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel een voorwerp heeft, kan die bepaling, die een letterlijke overname is van artikel 3, laatste zin, van richtlijn 2010/60/EU, gelet op de geografische ligging van dat gewest, slechts worden uitgevoerd in samenwerking met de andere gewesten, zodat ze best in een samenwerkingsakkoord zou worden geïmplementeerd.

Artikel 5

10. In de Franse tekst van artikel 5, laatste lid, van het ontwerp schrijve men “de l’alinéa 2” in plaats van “du paragraphe 2”.

Artikel 6

11. De verwijzing naar “het tweede lid” in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 2, tweede lid, die overigens niet voorkomt in de Franse tekst, is niet correct. Het is de Raad van State niet duidelijk of die verwijzing moet worden weggelaten, dan wel moet worden vervangen door een verwijzing naar een andere bepaling.

12. De verwijzing naar “het tweede lid” in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 3, eerste zin, dient, overeenkomstig de Franse tekst ervan, te worden vervangen door een verwijzing naar “§ 2, eerste lid”.

Artikel 8

13. De indeling in leden van artikel 8 van het ontwerp, die, zoals overigens ook bij andere artikelen het geval is, op zich reeds niet duidelijk is³, is verschillend in de Nederlandse en de Franse tekst. Dat verschil moet worden weggewerkt.

14. In de Nederlandse tekst van artikel 8, vierde lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar “artikel 7, § 2” en “artikel 7, § 3” in plaats van naar “artikel 7, tweede lid” en “artikel 7, derde lid”.

15. Nog in artikel 8, vierde lid, van het ontwerp dient te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met “gangbare internationale methoden” en “geschikte methoden”. Eventueel dient de inhoud van die methoden in een bijlage te worden weergegeven.

³ Het begin van een lid wordt aangegeven door het licht inspringen van de eerste regel of door het inspringen ten opzichte van de vermelding van het artikel of de paragraaf waarvan het deel uitmaakt, terwijl het einde van een lid wordt aangegeven door het laten van een witregel tussen dat lid en het volgende lid (zie *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 57.1.1 (te raadplegen op de internetsite van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be).

Slotopmerking

16. In het ontwerp komen tal van discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst voor en, naast de reeds vermelde foutieve verwijzingen, ook een aantal onnauwkeurige verwijzingen.

Het ontwerp verdient op deze vlakken een grondig nazicht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.462/3
DU 3 NOVEMBRE 2011

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 17 octobre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'introduisant certaines dérogations pour la commercialisation des mélanges de semences de plantes fourragères destinés à la préservation de l'environnement naturel', 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de transposer 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 droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet contient essentiellement des dispositions relatives à l'autorisation de la commercialisation de mélanges pour la préservation et à l'étiquetage ainsi qu'au scellage des contenants.

3.1. L'arrêté en projet trouve globalement son fondement juridique (direct) dans l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2005 relatif à la commercialisation des semences de plantes fourragères. Selon cette disposition, le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a l'agriculture dans ses attributions peut, conformément aux décisions des institutions de l'Union européenne, fixer d'autres conditions que celles prévues dans cet arrêté, y compris l'indication sur l'étiquette, l'autorisation technique octroyée aux entreprises de produire des mélanges de semences, le contrôle de la production des mélanges et l'échantillonnage des lots et des mélanges produits.

L'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, précité de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2005 puise à son tour son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 1^o et 3^o, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

3.2. Deux dispositions de l'arrêté en projet doivent toutefois faire l'objet d'un examen distinct.

3.2.1. L'article 8, alinéa 4, dernière phrase ⁴, du projet, prévoit que les frais relatifs aux analyses qui y sont visées sont à la charge du producteur. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quelle disposition pourrait procurer un fondement juridique à cet effet et le délégué n'a pas non plus été en mesure d'en désigner. Il semble dès lors qu'il faille omettre l'article 8, alinéa 4, dernière phrase, du projet.

3.2.2. L'article 15, dernière phrase, du projet désigne un fonctionnaire compétent et son remplaçant pour l'application de l'arrêté royal du 7 mai 2001 relatif aux amendes administratives, visées par l'article 10 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Cet arrêté ne contient toutefois aucune délégation au ministre compétent à cette fin ; au contraire, il désigne lui-même ce fonctionnaire. Si l'intention est, en ce qui concerne les compétences régionales, d'actualiser cette désignation compte tenu de la régionalisation (plus avancée) de la politique agricole par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, il y a lieu de le faire en modifiant l'arrêté royal du 7 mai 2001 même, par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le fondement juridique permettant de procéder à cette modification par arrêté ministériel fait défaut.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au premier alinéa du préambule, on peut viser plus spécifiquement l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, de la loi du 11 juillet 1969 ⁵.

5. Au deuxième alinéa du préambule, on fera référence à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2005 qui y est

⁴ Dans le texte néerlandais, l'avant-dernière phrase.

⁵ L'alinéa visé du préambule cite la loi du 11 juillet 1969 avec son intitulé tel qu'il a été modifié par l'article 114 de la loi du 1^{er} mars 2007 portant des dispositions diverses (III). Depuis l'attribution aux régions de compétences en matière d'agriculture par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, la Région de Bruxelles-Capitale est cependant partiellement compétente à l'égard de la loi du 11 juillet 1969. Étant donné que l'intitulé de cette loi n'a jamais été modifié par ordonnance, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, il convient de se baser sur l'intitulé de cette loi dans sa version du 1^{er} janvier 2002, date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001. Il y a dès lors lieu de faire référence à la loi du 11 juillet 1969 en ces termes : « la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage » au lieu de « la loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage ».

mentionné. En outre, on citera correctement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2005 (« arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2005 relatif à la commercialisation des semences de plantes fourragères »).

6. On omettra le troisième alinéa du préambule. 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, qui y est mentionné, ne procure en effet pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

7. Étant donné que l'article 1^{er} du projet dispose déjà que l'arrêté envisagé a pour objet de transposer la directive 2010/60/UE, on pourra omettre l'actuel septième alinéa du préambule.

Article 4

8. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet, il n'a pas de sens de définir la notion de « regio van oorsprong » comme étant la « regio van oorsprong ». En outre, cette notion est déjà définie à l'article 2, 7°, du projet.

Dans le texte néerlandais du projet, on supprimera donc les mots « , hierna 'regio van oorsprong' genoemd » et dans le texte français, on écrira « il définit la région d'origine » au lieu de « il définit la région à laquelle ce mélange est naturellement associé, ci-après dénommée la « région d'origine » ».

9. Indépendamment même de la question de savoir si l'article 4, alinéa 2, du projet a bien une raison d'être pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, cette disposition, qui est une reproduction littérale de l'article 3, dernière phrase, de la directive 2010/60/UE, ne peut, compte tenu de la situation géographique de cette région, être exécutée qu'en collaboration avec les autres régions, de sorte qu'il serait préférable d'en assurer la mise en œuvre au moyen d'un accord de coopération.

Article 5

10. Dans le texte français de l'article 5, dernier alinéa, du projet, on écrira « de l'alinéa 2 » au lieu de « du paragraphe 2 ».

Article 6

11. Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 2, alinéa 2, la référence à « het tweede lid », qui est par ailleurs inexistante dans le texte français, n'est pas correcte. Le Conseil d'État ne distingue pas si cette référence doit être omise ou s'il faut la remplacer par une référence à une autre disposition.

12. La référence à « het tweede lid » dans le texte néerlandais de l'article 6, § 3, première phrase, doit être remplacée, conformément au texte français, par une référence au « § 2, eerste lid ».

Article 8

13. La division en alinéas de l'article 8 du projet qui, comme du reste dans d'autres articles également, n'est déjà pas claire en soi⁶, est différente dans le texte néerlandais et dans le texte français. Il convient d'y remédier.

14. Dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 4, du projet, on fera référence à l'« artikel 7, § 2 » et à l'« artikel 7, § 3 » au lieu de l'« artikel 7, tweede lid » et de l'« artikel 7, derde lid ».

15. Toujours à l'article 8, alinéa 4, du projet, on précisera ce qu'il y a lieu de comprendre par « méthodes internationales en vigueur » et « méthode appropriée ». On décrira éventuellement ces méthodes dans une annexe.

⁶ Le début d'un alinéa est signalé par un léger retrait par rapport au début de la ligne ou par rapport à l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie, tandis que sa fin est marquée par un interligne qui le sépare des phrases suivantes (voir *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. Conseil d'État, 2008, n° 57.1.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be).

Observation finale

16. Les textes français et néerlandais du projet présentent de nombreuses discordances ainsi que de nombreuses références imprécises, outre les références fautives déjà relevées.

Le projet doit faire l'objet d'une révision approfondie sur ces points.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame G. SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS