



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.092/3
van 18 april 2013

avis 53.092/3
du 18 avril 2013

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
goedkeuring van een bestek tot
regeling van het gebruik van
aanduidingen die verwijzen
naar de biologische
productiemethode in de
grootkeukensector'

un projet ministériel 'relatif à
l'approbation d'un cahier des
charges réglant l'usage
d'indications se référant au
mode de production biologique
dans le secteur de la
restauration collective'

Op 21 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de goedkeuring van een bestek tot regeling van het gebruik van aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode in de grootkeukensector'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2013.

*

Le 21 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet ministériel 'relatif à l'approbation d'un cahier des charges réglant l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective'.

Le projet a été examiné par la chambre le 9 avril 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, conseiller d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 avril 2013.

*

1. Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2007 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91’ (hierna: verordening 834/2007) bevat een kaderregeling voor de productie, de etikettering en de controle van een aantal producten voor zover daarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode of waarvan het in de bedoeling ligt op die producten dergelijke aanduidingen aan te brengen, alsmede voor de invoer uit derde landen van overeenstemmende producten. Aan verordening 834/2007 wordt verder uitvoering gegeven bij verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008.¹

Verordening 834/2007 is krachtens artikel 1, lid 3, tweede alinea, ervan niet van toepassing op grootkeukendiensten; wat die diensten betreft wordt het volgende bepaald:

“Ten aanzien van de etikettering van en de controle op producten van oorsprong van grootkeuken-diensten kunnen de lidstaten nationale voorschriften, of, bij ontstentenis daarvan, particuliere normen toepassen, voor zover deze voorschriften in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht.”

2. Artikel 3, § 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 december 2009 ‘inzake de biologische productiemethode en de etikettering van biologische producten’ bepaalt wat volgt:

“Met toepassing van artikel 1, § 3, tweede lid [lees: artikel 1, lid 3, tweede alinea] van Verordening 834/2007, mogen aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode in de grootkeukensector alleen gebruikt worden op voorwaarde dat de grootkeukenverrichtingen en de tabel met forfaitaire retributies die van toepassing zijn op de controles van deze verrichtingen, de voorwaarden respecteren van een bestek dat de Minister goedkeurt.”

Die bepaling wordt ingeroepen als de directe rechtsgrond van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, dat er luidens zijn opschrift toe strekt een bestek tot regeling van het gebruik van aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode in de grootkeukensector goed te keuren. Uit het dispositief van het ontwerp blijkt evenwel dat niet het in bijlage bij het ontwerp gevoegde bestek wordt goedgekeurd, doch dat de regels die erin voorkomen als normen worden vastgesteld. In het enig artikel van het ontwerp wordt immers gesteld dat “aanwijzingen die verwijzen naar de biologische productiemethode in de grootkeukensector alleen gebruikt [mogen] worden op voorwaarde dat de grootkeukenverrichtingen en de tabel met forfaitaire retributies die van toepassing zijn op de controles van deze verrichtingen, de voorwaarden respecteren van het als bijlage bijgevoegd bestek”.

3. Uit de voormelde bepalingen volgt dat de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) niet gemachtigd is om zelf de regels vast te stellen die een “bestek” vormen, maar alleen om zijn goedkeuring te hechten aan een “bestek” dat door een privé-instelling is opgesteld.

¹ Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 ‘tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft’.

De reikwijdte die traditioneel aan de techniek van de goedkeuring wordt toegeschreven, wordt immers doorgaans gedefinieerd als de handeling van een overheid waardoor een beslissing die door een ander genomen is gevolgen kan sorteren omdat ze geen enkele rechtsregel schendt en het algemeen belang niet schaadt. De goedkeuring ruimt dus alleen een hindernis uit de weg die belet dat een goedgekeurde maatregel uitgevoerd wordt.

Die techniek heeft tot gevolg dat er tussen de goedkeuring en de getoetste handeling geen verwarring mogelijk is. Beide zaken staan los van elkaar. In het bijzonder gaat de goedgekeurde handeling niet op in de goedkeuring.²

Uit dat onderscheid vloeit voort dat de minister niet bevoegd is om zelf het bestek aan te nemen doordat hij het alleen kan goedkeuren of afwijzen; de minister kan evenmin wijzigingen aanbrengen in de tekst die aan hem is voorgelegd.³⁻⁴

Aldus opgevat is een besluit waarbij een bestek wordt goedgekeurd niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zodat het niet onder de bevoegdheid van de afdeling Wetgeving ressorteert.

Het ontworpen besluit behoort aldus te worden herzien dat met deze opmerking rekening wordt gehouden.

*

² Zie, bijvoorbeeld, M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Brussel, Bruylant, 1989, 129; arrest van de Raad van State, Dohogne, nr. 52.708 van 5 april 1995.

³ Jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, 36-37. Zie eveneens advies 49.307/4/AG van 28 maart en 5 april 2011 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘relatif à l’approbation d’un cahier des charges réglant l’usage d’indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective’, advies 49.134/4 van 17 januari 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse regering van 3 maart 2011 ‘tot goedkeuring van het technisch reglement voor het beheer van de elektriciteitsdistributienetten in het Waalse Gewest en de toegang daartoe’ en advies 32.494/4 van 28 november 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 18 december 2001 ‘houdende goedkeuring van de wijzigingen in het reglement van leningen die door het ‘Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie’ (Waals Woningfonds van de Grote Gezinnen) worden toegekend’ en tot het ministerieel besluit van 18 december 2001 ‘betreffende de invoering van de euro in de ministeriële besluiten inzake huisvesting’.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nrs. 169 en 170 en formule F 4.1.11.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State www.raadvst-consetat.be.

1. Le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil de l'Union européenne du 28 juin 2007 'relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91' (ci-après : le règlement 834/2007) comprend un règlement-cadre pour la production, l'étiquetage et le contrôle de certains produits dans la mesure où y figurent des indications faisant référence au mode de production biologique ou qu'il est envisagé d'apposer de telles indications sur ces produits, ainsi que pour l'importation de produits conformes en provenance de pays tiers. Le règlement (CE) n° 834/2007 est en outre mis en œuvre par le règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 ¹.

En vertu de son article premier, paragraphe 3, deuxième alinéa, le règlement 834/2007 ne s'applique pas à la restauration collective ; en ce qui concerne ces services, le règlement dispose ce qui suit :

« Les États membres peuvent appliquer des règles nationales ou, en l'absence de telles règles, les normes privées relatives à l'étiquetage et au contrôle des produits issus de la restauration collective, dans la mesure où ces règles sont conformes au droit communautaire ».

2. L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2009 'concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques' dispose ce qui suit :

« En application de l'article 1^{er}, § 3, alinéa 2 [lire : article 1^{er}, paragraphe 3, deuxième alinéa] du règlement 834/2007, l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective est autorisé à condition que les opérations de restauration collective, et le barème de redevances d'application pour les contrôles y afférent[s], respectent les conditions d'un cahier des charges approuvé par le Ministre ».

Cette disposition est invoquée à titre de fondement juridique direct du projet d'arrêté ministériel soumis pour avis, qui, selon son intitulé, a pour objet d'approuver un cahier des charges réglant l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective. Il ressort néanmoins du dispositif du projet que celui-ci n'approuve pas le cahier des charges figurant en annexe, mais qu'il érige les règles inscrites dans ce cahier des charges au rang de normes. L'article unique du projet dispose en effet que « l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective est autorisé à condition que les opérations de restauration collective et le barème de redevances d'application pour les contrôles y afférent[s] respectent les conditions du cahier des charges figurant en annexe ».

3. Il résulte des dispositions citées ci-avant que le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale compétent pour la politique agricole (ci-après : le ministre) n'est pas habilité à fixer lui-même les règles constituant un « cahier des charges », mais seulement à approuver un « cahier des charges » élaboré par un organisme privé.

¹ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles'.

La portée classiquement reconnue à la technique d'approbation est en effet généralement décrite comme l'acte d'une autorité permettant à une décision adoptée par une autre de sortir ses effets, parce qu'elle ne viole aucune règle de droit et qu'elle ne blesse pas l'intérêt général. L'approbation lève donc uniquement un obstacle s'opposant à l'exécution de la mesure approuvée.

Cette technique a pour conséquence qu'aucune confusion n'est possible entre l'approbation et l'acte contrôlé. Ils demeurent distincts. En particulier l'acte approuvé n'est pas incorporé à l'approbation ¹.

Il découle de cette distinction que le ministre n'est pas compétent pour adopter lui-même le cahier des charges dans la mesure où il ne peut que l'approuver ou le rejeter ; le ministre ne peut pas davantage apporter des modifications au texte qui lui est soumis ²⁻³.

Ainsi conçu, l'arrêté qui approuve un cahier des charges est dépourvu du caractère réglementaire requis pour qu'il relève de la compétence d'avis de la section de législation.

L'arrêté en projet doit être revu pour tenir compte de cette observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹ Voir, par exemple, M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 129; arrêt du Conseil d'État, Dohogne, n° 52.708, du 5 avril 1995.

² Rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », p. 37. Voir également l'avis 49.307/4/AG, donné le 28 mars et 5 avril 2011, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à l'approbation d'un cahier des charges réglant l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective', l'avis 49.134/4, donné le 17 janvier 2011, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2011 'approuvant le règlement technique pour la gestion des réseaux de distribution d'électricité en Région wallonne et l'accès à ceux-ci' et l'avis 32.494/4, donné le 28 novembre 2001, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 18 décembre 2001 'portant approbation des modifications apportées au règlement des prêts du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie' et l'arrêté ministériel du 18 décembre 2001 'relatif à l'introduction de l'euro dans les arrêtés ministériels en matière de logement'.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 169 et 170 et formule F 4-1-11-2.