



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.422/3
van 20 maart 2014

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van
verscheidene bepalingen
betreffende de botanische
benaming van tomaten'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.422/3
du 20 mars 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant diverses
dispositions relatives à la
dénomination botanique de la
tomate'

Op 18 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek en Buitenlandse Handel, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende de botanische benaming van tomaten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2014.

*

Le 18 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et du Commerce extérieur, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant diverses dispositions relatives à la dénomination botanique de la tomate'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 11 mars 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mars 2014.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe in verscheidene besluiten de botanische benaming van tomaten aan te passen aan de laatste stand van de Internationale Code voor de botanische literatuur, ter omzetting van uitvoeringsrichtlijn 2013/45/EU¹.

3.1. Voor artikel 2 van het ontworpen ministerieel besluit, dat een wijziging aanbrengt in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 ‘houdende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van groentezaad’, kan geen rechtsgrond worden gevonden. De gemachtigde wijst in dit verband naar artikel 5 van het laatstgenoemde besluit, waarbij de minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) wordt gemachtigd om wijzigingen goed te keuren die moeten worden aangebracht aan de schema’s bedoeld in artikel 4 van hetzelfde besluit, alsook aan de voorwaarden en de bepalingen die voor de uitvoering daarvan worden aangenomen. Die schema’s hebben evenwel niets te maken met de bijlage bij dat besluit, waarin het toepassingsgebied ervan wordt geregeld. Noch in artikel 1 van dat besluit, waarin naar die bijlage wordt verwezen, noch in enige andere bepaling van het besluit, wordt de minister gemachtigd om de bijlage aan te passen, ook niet wanneer het enkel gaat om een terminologische aanpassing.

Artikel 2 van het ontwerp moet dan ook worden overgeheveld naar een afzonderlijk ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.² Indien de beraadslaging binnen de Regering over dat ontwerpbesluit niet tot een aanpassing van de ontworpen wijziging leidt, kan dat besluit met verwijzing naar dit advies worden genomen, zonder dat het opnieuw aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

3.2. Artikel 4 van het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 14 van 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’. Bij deze bepaling wordt de minister gemachtigd om de bijlagen bij dat besluit aan te vullen of te wijzigen “overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap”. Deze bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.

¹ Uitvoeringsrichtlijn 2013/45/EU van de Commissie van 7 augustus 2013 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2002/55/EG en 2008/72/EG van de Raad en van Richtlijn 2009/145/EG van de Commissie wat betreft de botanische benaming van tomaten’.

² De rechtsgrond voor een dergelijke wijzigingsbepaling wordt geboden door artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.

Dezelfde conclusie geldt evenwel niet voor artikel 3 van het ontworpen ministerieel besluit, waarbij een wijziging wordt aangebracht in artikel 1, eerste lid, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 en waarvoor in dat besluit geen machtiging aan de minister voorkomt om die bepaling, die betrekking heeft op het toepassingsgebied, te wijzigen.³ Deze bepaling van het ontwerp moet dan ook worden overgeheveld naar een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zoals *sub* 3.1 is uiteengezet.

3.3. Artikel 5 van het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 25, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006. Deze bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Gelet op hetgeen *sub* 3.3 is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor artikel 5 van het ontworpen besluit, moet in het tweede lid van de aanhef eveneens worden verwezen naar artikel 25, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006.

5. Gelet op hetgeen *sub* 3.1 is uiteengezet aangaande de (ontbrekende) rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit, moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

6. Aangezien 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’ door het ontwerp niet wordt gewijzigd en er ook, zelfs niet gedeeltelijk, rechtsgrond voor verschaft, moet het huidige vierde lid van de aanhef worden weggelaten.

7. Aangezien in het ministerieel besluit van 10 december 2010⁵ wijzigingen worden aangebracht bij artikel 5 van het ontwerp, moet ernaar worden verwezen in de aanhef in een nieuw in te voegen lid.

³ Bij artikel 1, vierde lid, van het besluit van 31 augustus 2006 wordt de minister weliswaar gemachtigd om de “voorwaarden voor de uitvoering van deze bepalingen” vast te stellen “overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap”, maar aan deze machtiging ontleent de minister niet de bevoegdheid om formele wijzigingen, zelfs van louter terminologische aard, aan te brengen in artikel 1, eerste lid, 1°.

⁴ De Raad van State herinnert in dit verband wel aan de bezwaren die hij heeft geuit in advies 48.829/3 van 9 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 10 december 2010 ‘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’. Die bezwaren kwamen erop neer dat een gezamenlijk optreden van de drie gewesten is vereist voor de omzetting van richtlijnbepalingen waarin wordt verwezen naar een maximum aantal hectare “per lidstaat” voor de teelt van groenten per instandhoudingsras.

⁵ Ministerieel besluit, aangehaald in voetnoot 4.

8. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 'houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State', moet in het huidige zevende lid van de aanhef worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

9. Mede gelet op artikel 1 van het ontwerp, is het niet zinvol om in het huidige achtste lid van de aanhef eveneens te verwijzen naar uitvoeringsrichtlijn 2013/45/EU.⁶ Dat lid moet dan ook worden weggelaten.

*

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à adapter dans différents arrêtés la dénomination botanique de la tomate au dernier état du Code international de nomenclature botanique, et ce en vue de transposer la directive d'exécution 2013/45/UE ¹.

3.1. L'article 2 de l'arrêté ministériel en projet, modifiant l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 'concernant la commercialisation des matériels de multiplication et des plants de légumes, à l'exception des semences de légumes', est dépourvu de fondement juridique. Le délégué fait référence à cet égard à l'article 5 de ce dernier arrêté, qui habilite le ministre compétent pour la politique agricole (ci-après : le ministre) à adopter les modifications à apporter aux fiches visées à l'article 4 de ce même arrêté, de même qu'aux conditions et modalités adoptées pour la mise en œuvre de ce dernier. Ces fiches sont toutefois sans rapport avec l'annexe de cet arrêté qui en règle le champ d'application. Ni l'article 1^{er} de cet arrêté, faisant référence à cette annexe, ni aucune autre disposition de l'arrêté, n'habilite le ministre à adapter l'annexe, même lorsqu'il s'agit uniquement d'une adaptation terminologique.

L'article 2 du projet doit dès lors figurer dans un projet d'arrêté distinct du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ². Si la délibération intervenue au gouvernement sur ce projet d'arrêté n'aboutit pas à une adaptation de la modification en projet, cet arrêté pourra être pris en faisant référence au présent avis, sans qu'il faille le soumettre une nouvelle fois au Conseil d'État.

3.2. L'article 4 de l'arrêté ministériel en projet trouve son fondement juridique dans l'article 14 de 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'. Cette disposition habilite le ministre à compléter ou à modifier les annexes de cet arrêté 'conformément aux décisions des institutions de la Communauté européenne'. Cette disposition trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage'.

¹ Directive d'exécution 2013/45/UE de la Commission du 7 août 2013 'modifiant les directives 2002/55/CE et 2008/72/CE du Conseil ainsi que la directive 2009/145/CE de la Commission en ce qui concerne la dénomination botanique de la tomate'.

² Le fondement juridique d'une telle disposition modificative se trouve à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage'.

Cette même conclusion ne s'applique cependant pas à l'article 3 de l'arrêté ministériel en projet, qui modifie l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006, alors que cet arrêté n'habilite pas le ministre à modifier cette disposition, qui concerne le champ d'application³. Cette disposition du projet doit dès lors figurer dans un projet de d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'il a été exposé au point 3.1.

3.3. L'article 5 de l'arrêté ministériel en projet trouve son fondement juridique dans l'article 25, § 1^{er}, 2^o, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006. Cette disposition trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 2, § 1, de la loi du 11 juillet 1969⁴.

EXAMEN DU TEXTE

4. Eu égard aux observations formulées au point 3.3 à propos du fondement juridique de l'article 5 de l'arrêté en projet, le deuxième alinéa du préambule doit également faire référence à l'article 25, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006.

5. Eu égard aux observations formulées au point 3.1 quant au fondement juridique (faisant défaut) de l'article 2 de l'arrêté en projet, le troisième alinéa du préambule doit être omis.

6. Dès lors que 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' n'est pas modifié par le projet et ne lui prouve pas non plus de fondement juridique, même partiel, le quatrième alinéa du préambule actuel doit être omis.

7. Dès lors que l'article 5 du projet apporte des modifications dans l'arrêté ministériel du 10 décembre 2010⁵, il y a lieu de le mentionner dans un nouvel alinéa à ajouter dans le préambule.

³ En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté du 31 août 2006, le ministre est certes habilité à fixer les 'modalités d'application des présentes dispositions conformément aux décisions des institutions de la Communauté européenne', mais cette habilitation ne lui permet pas d'apporter des modifications formelles, même d'ordre purement terminologique, à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o.

⁴ Le Conseil d'État rappelle à cet égard les griefs qu'il a exprimés dans l'avis 48.829/3 du 9 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 10 décembre 2010 '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'. Ces griefs revenaient à souligner la nécessité d'une action conjointe des trois régions en vue de la transposition de dispositions d'une directive faisant référence à un nombre maximal d'hectares « par État membre » pour la production de légumes, par variété de conservation.

⁵ Arrêté ministériel, cité dans la note de bas de page 4.

8. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le septième alinéa actuel du préambule doit viser le 2^o et non le 1^o de cette disposition.

9. Eu égard notamment à l'article 1^{er} du projet, il n'est pas judicieux de faire également référence à la directive d'exécution 2013/45/UE dans le huitième alinéa du préambule actuel ⁶. Cet alinéa doit dès lors être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁶ Voir les *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).