



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 66.461/1/V  
van 27 augustus 2019

avis 66.461/1/V  
du 27 août 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de  
Minister van Landbouw 'tot  
wijziging van bijlage I bij het  
koninklijk besluit van  
4 september 2012 betreffende het  
federaal reductieprogramma van  
pesticiden, met inbegrip van hun  
gebruik in het kader van duurzame  
ontwikkeling'

un projet d'arrêté du Ministre de  
l'Agriculture 'modifiant  
l'annexe I<sup>er</sup> de l'arrêté royal du  
4 septembre 2012 relatif au  
programme fédéral de réduction  
des pesticides, en ce compris leur  
utilisation compatible avec le  
développement durable'

Op 19 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege<sup>(\*)</sup> verlengd tot 4 september 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van bijlage I bij het koninklijk besluit van 4 september 2012 betreffende het federaal reductieprogramma van pesticiden, met inbegrip van hun gebruik in het kader van duurzame ontwikkeling'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2019.

\*

Le 19 juillet 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit<sup>(\*\*)</sup> jusqu'au 4 septembre 2019, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'annexe I<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 20 août 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2019.

\*

---

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(\*\*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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.

\*

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 de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het omzetten in het interne recht van richtlijn (EU) 2019/782 van de Commissie van 15 mei 2019 ‘tot wijziging van Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de vaststelling van geharmoniseerde risico-indicatoren betreft’. Daartoe wordt bijlage I bij het koninklijk besluit van 4 september 2012 ‘betreffende het federaal reductieprogramma van pesticiden, met inbegrip van hun gebruik in het kader van duurzame ontwikkeling’, vervangen.

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 8, § 1, b, van het voornoemde koninklijk besluit van 4 september 2012, waarin aan de bevoegde ministers of staatssecretarissen de bevoegdheid wordt verleend om bijlage I bij dat besluit aan te vullen en te wijzigen “om het gelijkvormig te maken met de akten van de instellingen van de Europese Unie”.

Voor deze laatste bepaling kan op haar beurt rechtsgrond worden gevonden in artikel 8bis van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Omdat evenwel de Koning in artikel 8bis, § 1, eerste lid, van de laatstgenoemde wet enkel uitdrukkelijk wordt gemachtigd om het reductieprogramma zelf vast te stellen, terwijl het ontworpen ministerieel besluit regels bevat die gelden voor de ontwikkelingen en herzieningen van het federaal reductieprogramma van pesticiden, wordt voor het bepalen van die regels als rechtsgrond het best ook beroep gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 8bis, § 1, eerste lid, van de wet van 21 december 1998.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Gelet op wat *sub* 4 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond late men de aanhef van het ontwerp aanvangen met een nieuw toe te voegen lid, luidende: “Gelet op artikel 108 van de Grondwet;”. Voorts schrijve men aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de wet van 21 december 1998 en dat het tweede lid dient te worden “, artikel 8bis, § 1, eerste lid, vervangen bij de wet van 25 april 2014;”.

6. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen ervan blijken dat de Inspectie van Financiën over de ontworpen regeling heeft geadviseerd op 12 en 13 juni 2019. Het verdient derhalve aanbeveling om van deze twee data melding te maken in het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd.

### Bijlage

7. Met de punten 7 van deel 1 en 6 van deel 2 van de ontworpen bijlage I (“De lidstaten en de Commissie berekenen en publiceren ...”) worden woordelijk de bepalingen overgenomen van de punten 7 en 6 van respectievelijk de delen 2 en 3 van bijlage IV bij richtlijn 2009/128/EG, zoals die is vervangen bij richtlijn (EU) 2019/782 van 15 mei 2019.<sup>1</sup> In het interne recht hoeven evenwel geen verplichtingen van de Europese Commissie te worden opgenomen. In de punten 7 van deel 1 en 6 van deel 2 van de ontworpen bijlage I dienen derhalve telkens de vermelding van “de Commissie” en de verwijzing naar artikel 15, lid 4, van richtlijn 2009/128/EG te worden weggelaten. Bovendien zou in die punten de algemene omschrijving van de “lidstaat” moeten worden vervangen door de vermelding van de internrechtelijke dienst die voor de betrokken berekening en publicatie moet instaan.

\*

---

<sup>1</sup> In die bepalingen wordt telkens gerefereerd aan artikel 15, leden 2 en 4 van richtlijn 2009/128/EG, waarbij enkel lid 2 verplichtingen bevat ten opzichte van de lidstaten en lid 4 uitsluitend verplichtingen beoogt ten opzichte van de Europese Commissie.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

\*

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 du ministre 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 de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre 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 ministériel soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne la directive (UE) 2019/782 de la Commission du 15 mai 2019 'modifiant la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs de risques harmonisés'. À cet effet, il remplace l'annexe I de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 'relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable'.

4. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8, § 1<sup>er</sup>, b, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012, qui habilite les ministres ou secrétaires d'État compétents à compléter et modifier l'annexe I de cet arrêté « en vue de les rendre conformes aux actes des institutions de l'Union européenne ».

Cette dernière disposition peut à son tour trouver un fondement juridique dans l'article 8bis 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, de la santé et des travailleurs'. Toutefois, l'article 8bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de cette dernière loi n'habilitant expressément le Roi qu'à établir le programme de réduction proprement dit, alors que l'arrêté ministériel en projet contient des règles applicables aux évolutions et révisions du programme fédéral de réduction des pesticides, mieux vaudrait également invoquer, à titre de fondement juridique permettant de fixer ces règles, le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 8bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Eu égard à l'observation concernant le fondement juridique formulée au point 4, on ajoutera au début du préambule du projet un nouvel alinéa rédigé comme suit : « Vu l'article 108 de la Constitution; ». En outre, on écrira à la fin de l'alinéa du préambule qui fait référence à la loi du 21 décembre 1998 et qui deviendra le deuxième alinéa, « , l'article 8bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, remplacé par la loi du 25 avril 2014; ».

6. Les documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, indiquent que l'Inspection des Finances a donné un avis sur les règles en projet les 12 et 13 juin 2019. Il est dès lors recommandé de mentionner ces deux dates au troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

### Annexe

7. Les points 7 de la section 1 et 6 de la section 2 de l'annexe I<sup>re</sup> en projet (« Les États membres et la Commission calculent et publient ... ») reproduisent littéralement les dispositions des points 7 et 6 des sections 2 et respectivement 3 de l'annexe IV de la directive 2009/128/CE, telle qu'elle a été remplacée par la directive (UE) 2019/782 du 15 mai 2019<sup>1</sup>. Or, des obligations de la Commission européenne ne doivent pas être intégrées dans le droit interne. Dès lors, on omettra chaque fois la mention de « la Commission » et la référence à l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2009/128/CE aux points 7 de la section 1 et 6 de la section 2 de l'annexe I en projet. En outre, la définition générale de l'« État membre » apparaissant dans ces points devrait être remplacée par la mention du service de droit interne qui doit se charger du calcul et de la publication en question.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME

---

<sup>1</sup> Ces dispositions visent toutes deux l'article 15, paragraphes 2 et 4 de la directive 2009/128/CE, alors que seul le paragraphe 2 contient des obligations à l'égard des États membres et que le paragraphe 4 comporte uniquement des obligations à l'égard de la Commission européenne.