



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 68.251/3  
van 7 december 2020

avis 68.251/3  
du 7 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de  
Brusselse Hoofdstedelijke  
Regering 'tot wijziging van het  
besluit van de Brusselse  
Hoofdstedelijke Regering van  
21 september 2017 betreffende  
de tenuitvoerlegging van het  
Europese programma voor  
scholen'

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale modifiant  
l'arrêté du Gouvernement de la  
Région Bruxelles-Capitale du  
21 septembre 2017 relatif à la  
mise en œuvre du programme  
européen à destination des  
écoles'

Op 5 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve democratie, bevoegd voor het Landbouwbeleid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 betreffende de tenuitvoerlegging van het Europese programma voor scholen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre BARRA, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2020.

\*

Le 5 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, compétent pour la Politique agricole, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017 relatif à la mise en oeuvre du programme européen à destination des écoles’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1<sup>er</sup> décembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Pierre BARRA et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre BARRA, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 2020.

\*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe wijzingen aan te brengen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 ‘betreffende de tenuitvoerlegging van de Europese schoolregeling’<sup>1-2</sup>.

In de eerste plaats wordt artikel 7, § 2, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 vervangen. Hierdoor krijgt de minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) de machtiging om de uiterste inschrijvingsdatum van de erkenningsaanvraag vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts worden de vereisten inzake de bij de steunaanvraag te voegen informatie en stukken versoepeld. Hiervoor heft artikel 2 van het ontwerp artikel 8, § 1, 2° en 5°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 op.

Ten slotte wordt bij artikel 3 van het ontwerp artikel 11, derde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 gewijzigd. Voortaan moet bij de eerste steunaanvraag de georganiseerde pedagogische activiteit per studieniveau worden aangegeven. Artikel 3 heft ook artikel 11, vierde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 op.

---

<sup>1</sup> In de Nederlandse tekst van het opschrift en in artikel 1 van het ontwerp dient het correcte opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 te worden weergegeven, “namelijk betreffende de tenuitvoerlegging van de Europese schoolregeling”.

<sup>2</sup> Dit besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 geeft uitvoering aan:

- verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad’, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/791 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 ‘tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 en (EU) nr. 1306/2013 wat betreft de steunregeling voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk in onderwijsinstellingen’;
- gedelegeerde verordening (EU) nr. 2017/40 van de Commissie van 3 november 2016 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad, met betrekking tot Uniesteun voor de verstrekking van groenten en fruit, bananen en melk in onderwijsinstellingen en tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie’;
- uitvoeringsverordening (EU) 2017/39 van de Commissie van 3 november 2016 ‘tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft Uniesteun voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk in onderwijsinstellingen’.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 4).

2.2. Tegelijkertijd met het voorliggende ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is een ontwerp van besluit van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve democratie, bevoegd voor het landbouwbeleid ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 21 september 2017 betreffende de tenuitvoerlegging van het Europese verdeelprogramma van fruit, groenten, melk en zuivelproducten voor scholen’ om advies voorgelegd, waarover advies 68.252/3 wordt gegeven.

### BEVOEGDHEID

3. In verband met de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet in herinnering worden gebracht wat de afdeling Wetgeving daarover heeft uiteengezet in advies 61.754/1/V van 8 augustus 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 21 september 2017, namelijk:

“3.1. WDe ontworpen regeling richt zich tot onderwijsinstellingen. Zij beoogt de consumptie van groenten, fruit, melk en zuivelproducten bij hun leerlingen aan te moedigen. Die regeling heeft in essentie tot doel het aandeel van deze producten in het dieet van kinderen blijvend te vergroten in het stadium waarin hun eetgewoonten worden gevormd, en zodoende bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het bijzonder het stabiliseren van de markten en het veiligstellen van zowel de huidige als de toekomstige voorziening.

3.2. Op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ is die bepaling van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

In de voornoemde bepalingen vindt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in beginsel de bevoegdheid om de in het ontwerp voorziene regeling te nemen die, zoals voormeld, ertoe strekt de afzet van land- en tuinbouwproducten te bevorderen.

3.3. De ontworpen regeling is evenwel ook ingegeven door het bevorderen van gezonde eetgewoonten bij kinderen en voorziet bovendien in begeleidende (educatieve) maatregelen (zie bijvoorbeeld de artikelen 1, tweede lid, 4, tweede lid, en 11 van het ontwerp). Alzo lijkt te worden geraakt aan de aangelegenheden inzake het gezondheidsbeleid, meer bepaald de preventieve gezondheidszorg (artikel 128, § 1, van de Grondwet, *juncto* artikel 5, § 1, I, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en inzake het onderwijs (artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet) waarvoor al naargelang de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd zijn.

Die begeleidende maatregelen worden door verordening (EU) nr. 1308/2013 van 17 december 2013 voorgeschreven. Uit artikel 11, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat de school die aan het programma deelneemt, niet verplicht is om een door de minister bepaalde educatieve maatregel te nemen, maar ook kan opteren voor een andere maatregel die als pedagogische activiteit geldt in het kader van haar pedagogisch of instellingsproject. Gelet daarop kan worden aanvaard dat de ontworpen regeling de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen niet onmogelijk of overdreven moeilijk lijkt te maken. Voorwaarde is wel dat de begeleidende maatregelen exclusief

gericht moeten zijn op de met het landbouwbeleid verbonden doelstelling. In artikel 11, eerste lid, van het ontwerp wordt de Minister belast met het bepalen van de (begeleidende) educatieve maatregelen. Er dient over te worden gewaakt dat deze maatregelen verband houden met het landbouwbeleid, wat niet het geval lijkt voor 'gezonde eetgewoonten'. Die precisering moet worden verwijderd.

De minister bevoegd voor landbouwbeleid zal bij het nader uitwerken van de ontworpen regeling en bij de toepassing ervan, evenwel rekening moeten houden met de regelgeving die in die aangelegenheid is uitgevaardigd door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en zal zich ervan dienen te onthouden om het beleid van een van die gemeenschappen te doorkruisen.”

### RECHTSGROND

4. Zoals in de aanhef is aangegeven, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1° en 2°, van de wet van 28 maart 1975 'betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten'.

Bij deze bepaling wordt de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) onder meer gemachtigd om alle maatregelen te nemen nodig voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans de artikelen 42 en 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), alsook om voor de in die wet bedoelde producten onder meer de voorwaarden te bepalen betreffende "subsidie[s]".

\*

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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017 'relatif à la mise en œuvre du programme européen à destination des écoles' <sup>1-2</sup>.

Le projet remplace d'abord l'article 7, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017. Le ministre qui a la politique agricole dans ses attributions (ci-après : le ministre) est ainsi habilité à déterminer la date ultime d'introduction de la demande d'agrément (article 1<sup>er</sup> du projet).

Ensuite, les conditions relatives aux informations et pièces à joindre à la demande d'aide sont assouplies. L'article 2 du projet abroge à cet effet l'article 8, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017.

Enfin, l'article 3 du projet modifie l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017. Dorénavant, il convient d'indiquer lors de l'introduction de la première demande d'aide l'activité pédagogique organisée par niveau d'enseignement. L'article 3 abroge aussi l'article 11, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (article 4).

---

<sup>1</sup> Dans le texte néerlandais de l'intitulé et de l'article 1<sup>er</sup> du projet, on écrira l'intitulé correct de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017, à savoir « betreffende de tenuitvoerlegging van de Europese schoolregeling ».

<sup>2</sup> Cet arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017 pourvoit à l'exécution :

- du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil', tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) 2016/791 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 'modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 et (UE) n° 1306/2013 en ce qui concerne le régime d'aide à la fourniture de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires';
- du règlement délégué (UE) n° 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 'complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la fourniture de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires et modifiant le règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission';
- du règlement d'exécution (UE) 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 'portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la distribution de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires'.

2.2. Un projet d'arrêté du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, compétent pour la Politique agricole, 'modifiant l'arrêté ministériel du 21 septembre 2017 relatif à la mise en œuvre du programme européen de distribution de fruits, légumes, lait et produits laitiers à destination des écoles', sur lequel est rendu l'avis 68.252/3, a été soumis pour avis en même temps que le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à l'examen.

### COMPÉTENCE

3. En ce qui concerne la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de rappeler ce que la section de législation a exposé dans son avis 61.754/1/V du 8 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 septembre 2017, à savoir :

« 3.1. La réglementation en projet s'adresse aux établissements scolaires. Elle vise à encourager la consommation de légumes, fruits, lait et produits laitiers de leurs élèves. Cette réglementation a essentiellement pour but d'augmenter de façon durable la part de ces produits dans le régime alimentaire des enfants à l'âge où ils acquièrent leurs habitudes alimentaires, et, ce faisant, de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, en particulier la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements, tant actuels que futurs.

3.2. En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la politique agricole est une matière qui relève de la compétence des régions. En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire en principe des dispositions précitées le pouvoir d'adopter la réglementation portée par le projet qui, comme il a été mentionné ci-dessus, vise à encourager la commercialisation de produits agricoles et horticoles.

3.3. Toutefois, la réglementation en projet est également dictée par la promotion d'habitudes alimentaires saines chez les enfants et prévoit en outre des mesures (éducatives) d'accompagnement (voir par exemple les articles 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 4, alinéa 2, et 11 du projet). On touche ainsi, semble-t-il, aux matières relatives à la politique de santé, plus particulièrement la médecine préventive (article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, combiné avec l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et à l'enseignement (article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution) pour lesquelles, selon le cas, la Communauté française et la Communauté flamande sont compétentes.

Ces mesures d'accompagnement sont prescrites par le règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013. Il découle de l'article 11, alinéa 2, du projet, que l'école qui participe au programme n'est pas obligée de mettre en œuvre une mesure éducative déterminée par le ministre, mais peut également opter pour une autre mesure prévue comme activité pédagogique dans le cadre de son projet pédagogique ou de son projet d'établissement. En conséquence, il peut être admis que la réglementation en projet ne semble pas rendre l'exercice des compétences des communautés impossible ou exagérément difficile, à condition toutefois que les mesures d'accompagnement soient

axées sur l'objectif lié à la politique agricole. L'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet charge le ministre de déterminer les mesures éducatives (d'accompagnement). Il faudra veiller à ce que ces mesures soient liées à la politique agricole, ce qui ne semble pas être le cas des 'habitudes alimentaires saines'. Cette précision doit être éliminée.

Lors de la mise en œuvre de la réglementation en projet et de son application, le ministre qui a la politique agricole dans ses attributions devra toutefois tenir compte de la réglementation qui a été édictée dans cette matière par la Communauté française et la Communauté flamande et devra s'abstenir d'entraver la politique de l'une de ces communautés ».

### FONDEMENT JURIDIQUE

4. Ainsi que l'indique le préambule, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

Cette disposition habilite le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) notamment à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des organisations communes des marchés, élaborées sur la base des articles 42 et 43 du Traité instituant la Communauté économique européenne (actuellement les articles 42 et 43 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) de même qu'à déterminer, en ce qui concerne les produits visés dans cette loi, notamment les conditions de « subside(s) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT