



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.205/3
van 30 november 2020

avis 68.205/3
du 30 novembre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van 20 juli 2000 van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering houdende vaststelling
van het tarief voor de
ontledingen uitgevoerd door
het Brussels Centrum voor
Voedingsmiddelenexpertise'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 20 juillet 2000 portant
fixation du tarif des analyses
effectuées par le Centre
bruxellois d'Expertises
alimentaires'

Op 28 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 december 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van 20 juli 2000 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende vaststelling van het tarief voor de ontledingen uitgevoerd door het Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2020. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, 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 30 november 2020.

*

Le 28 octobre 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 4 décembre 2020, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 portant fixation du tarif des analyses effectuées par le Centre bruxellois d'Expertises alimentaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 novembre 2020. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Pierre BARRA et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, 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 30 novembre 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000 ‘houdende vaststelling van het tarief voor de ontledingen uitgevoerd door het Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’.

Artikel 1 van het ontwerp wijzigt artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000, dat nu bepaalt dat het Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise (hierna: Brucefo) de “[o]nderzoeken, bepalingen en doseringen die particulieren, bedrijven of openbare diensten aanvragen” verricht “tegen de prijs aangegeven in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd”. Als gevolg van de ontworpen wijziging wordt de prijs niet meer vastgesteld in de bijlage bij dat besluit, maar wordt de prijs bepaald door de directie van Brucefo “na akkoord van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Landbouw”. Artikel 5 van het ontwerp heft artikel 5 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000 op, dat in de indexering van de prijzen voorziet. Artikel 6 van het ontwerp heft de bijlage met de prijslijst bij dat besluit op.

Artikel 2 van het ontwerp vervangt artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000 door een regeling die bepaalt dat een “niet exhaustieve lijst van de onderzoeken, bepalingen en doseringen die het Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise uitvoert kan worden bekendgemaakt op de website” van Brucefo.

Artikel 3 van het ontwerp vervangt artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000 door een regeling inzake prijsverminderingen. Het ontworpen artikel 4, § 1, bepaalt dat verminderingen op de prijs “kunnen worden gegund” door de directie van Brucefo voor onderzoeken, bepalingen en doseringen in reeksen van ten minste 5 monsters; de vermindering mag niet meer bedragen dan 25 procent van de prijs. Het ontworpen artikel 4, § 2, bepaalt dat “[n]iettegenstaande de in de eerste paragraaf voorziene vermindering” de directie van Brucefo een vermindering kan gunnen van maximum 10 procent van de prijs wanneer de verzoeker hetzij een private onderneming of een overheidsdienst is met maatschappelijke zetel gelegen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, hetzij een fysieke persoon is, gedomicilieerd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Artikel 4 van het ontwerp voegt in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 juli 2000 een nieuw artikel 4/1 in dat bepaalt dat het “financieel voordeel dat de begunstigde geniet in toepassing van [de] artikelen 2 en 4 (...) niet meer [mag] bedragen dan 5.000,00 euro”.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2021.

RECHTSGROND

3.1. In de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ en in de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’.

De gemachtigde die werd gevraagd om het statuut van Brucefo toe te lichten, antwoordde:

“Bij ordonnantie van 6/07/2000 werd ‘Een dienst met afzonderlijk beheer, ‘Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’ genaamd, [...] opgericht binnen het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Deze ordonnantie werd opgeheven door de Organieke ordonnantie van 23/02/2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

Brucefo werd wel behouden en is een directie die deel uitmaakt van de algemene directie Brussel Economie en Werkgelegenheid (zelf onderdeel van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel). Deze heeft echter geen afzonderlijk beheer meer en werkt volledig binnen de hiërarchie van de GOB.

(...)

Brucefo (als onderdeel van de GOB) wordt teruggevonden in de Middelenbegroting onder artikel ‘02.220.03.01.1611 – Prestaties van het centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’. De uitgaven van Brucefo zijn opgenomen in opdracht 12 van de Gewestelijke begroting.

- 12.003.08.01.1211 – werkingsuitgaven van het centrum voor voedingsmiddelenexpertise
- 12.003.11.01.7422 – investeringsuitgaven van het centrum voor voedingsmiddelenexpertise.”

De gemachtigde werd verzocht om de rechtsgrond voor het ontworpen besluit toe te lichten, ermee rekening houdende dat de ordonnantie van 6 juli 2000 ‘houdende oprichting van de dienst met afzonderlijk beheer ‘Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’ is opgeheven bij de organieke ordonnantie van 23 februari 2006. Hij verklaarde:

“Nu Brucefo (als onderdeel van de GOB) enkel wordt teruggevonden in de Middelenbegroting onder artikel ‘02.220.03.01.1611 – Prestaties van het centrum voor Voedingsmiddelenexpertise’ en dus niet meer een afzonderlijk beheer geniet wordt haar begroting bepaald door de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’. Hierbij is geen specifiek artikel aan te duiden.

Artikel 40 van de bijzondere Wet 12/01/1989 (via artikel 87 bijzondere wet 8/08/1980) verwijst naar de werking van de eigen diensten en personeel van de Regering van het Gewest. Brucefo, als onderdeel van de administratie, vindt haar rechtsgrond in dit artikel.”

3.2. De ontworpen bepalingen regelen in essentie de prijzen die door derden moeten worden betaald voor de door Brucefo geleverde diensten.

Een dergelijke regeling kan niet door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden aangenomen op grond van artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Evenmin wijst de gemachtigde in de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 een bepaling aan die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een dergelijke bevoegdheid geeft.

Bovendien betreft de ontworpen regeling prijzen van de vergoeding die aan de overheid verschuldigd is voor de door de overheid, namelijk Brucefo, geleverde diensten die aan een individuele heffingsplichtige worden verleend. De prijzen moeten bijgevolg worden gekwalificeerd als een retributievergoeding. Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat de ordonnantiegever minstens moet bepalen welke gevallen aanleiding kunnen geven tot het heffen van de retributie.¹ De gemachtigde laat na een dergelijke ordonnantie bepaling aan te wijzen.

Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat het feit dat de ontworpen regeling de bevoegdheid om de prijs te bepalen aan de directie van Brucefo delegeert, niet tot een andere conclusie leidt. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan immers geen bevoegdheden toekennen waarvoor het haar zelf aan rechtsgrond ontbeert.

Het ontwerp kan derhalve geen doorgang vinden bij gebrek aan rechtsgrond.

*

¹ GwH 22 februari 2018, nr. 18/2018, B.5.9.2.

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 DU PROJET

2. 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 20 juillet 2000 'portant fixation du tarif des analyses effectuées par le Centre bruxellois d'Expertises alimentaires'.

L'article 1^{er} du projet modifie l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000, qui dispose actuellement que le Centre bruxellois d'Expertises alimentaires (ci-après : Brucefo) effectue « [l]es recherches, déterminations et dosages [...] à la suite des demandes qui lui sont adressées par les particuliers, les sociétés privées ou les services publics [...] aux prix indiqués dans l'annexe du présent arrêté ». Consécutivement à la modification en projet, le prix n'est plus fixé dans l'annexe de cet arrêté mais par la direction de Brucefo après « approbation du Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale ayant l'Agriculture dans ses attributions ». L'article 5 du projet abroge l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 qui prévoit l'indexation des prix. L'article 6 du projet abroge l'annexe dudit arrêté affichant la liste des prix.

L'article 2 du projet remplace l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 par une disposition énonçant qu'une « liste non-exhaustive des recherches, déterminations et dosages proposés par le Centre bruxellois d'Expertises alimentaires et leur prix peut être publiée sur le site web » de Brucefo.

L'article 3 du projet remplace l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 par des règles relatives aux réductions de prix. L'article 4, § 1^{er}, en projet prévoit que ces dernières « peuvent être accordées » par la direction de Brucefo pour une recherche, une détermination et un dosage demandés en série à raison d'au moins 5 échantillons ; la réduction peut s'élever à maximum 25 pour cent du prix. L'article 4, § 2, en projet stipule que « [n]onobstant la réduction prévue au paragraphe premier », la direction de Brucefo peut en octroyer une s'élevant à maximum 10 pour cent du prix lorsque le demandeur est soit une société privée ou un service public dont le siège social est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, soit une personne physique, domiciliée en Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 4 du projet insère dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 un nouvel article 4/1 aux termes duquel l'« avantage financier dont le bénéficiaire jouit en application des articles 2 et 4 ne peut pas dépasser au total 5.000,00 euros ».

L'article 7 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Dans le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' ainsi que dans l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'.

Le délégué auquel il a été demandé de fournir des précisions quant au statut de Brucefo, a répondu en ces termes :

« Bij ordonnantie van 6/07/2000 werd 'Een dienst met afzonderlijk beheer, 'Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise' genaamd, [...] opgericht binnen het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'. Deze ordonnantie werd opgeheven door de Organieke ordonnantie van 23/02/2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

Brucefo werd wel behouden en is een directie die deel uitmaakt van de algemene directie Brussel Economie en Werkgelegenheid (zelf onderdeel van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel). Deze heeft echter geen afzonderlijk beheer meer en werkt volledig binnen de hiërarchie van de GOB.

(...)

Brucefo (als onderdeel van de GOB) wordt teruggevonden in de Middelenbegroting onder artikel '02.220.03.01.1611 – Prestaties van het centrum voor Voedingsmiddelenexpertise'. De uitgaven van Brucefo zijn opgenomen in opdracht 12 van de Gewestelijke begroting.

- 12.003.08.01.1211 – werkingsuitgaven van het centrum voor voedingsmiddelenexpertise
- 12.003.11.01.7422 – investeringsuitgaven van het centrum voor voedingsmiddelenexpertise ».

Compte tenu de ce que l'ordonnance du 6 juillet 2000 'créant le service à gestion séparée « Centre bruxellois d'Expertise alimentaire »' a été abrogée par l'ordonnance organique du 23 février 2006, le délégué a été invité à préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet. Il a déclaré :

« Nu Brucefo (als onderdeel van de GOB) enkel wordt teruggevonden in de Middelenbegroting onder artikel '02.220.03.01.1611 – Prestaties van het centrum voor Voedingsmiddelenexpertise' en dus niet meer een afzonderlijk beheer geniet wordt haar begroting bepaald door de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle'. Hierbij is geen specifiek artikel aan te duiden.

Artikel 40 van de bijzondere Wet 12/01/1989 (via artikel 87 bijzondere wet 8/08/1980) verwijst naar de werking van de eigen diensten en personeel van de Regering van het Gewest. Brucefo, als onderdeel van de administratie, vindt haar rechtsgrond in dit artikel ».

3.2. Les dispositions en projet règlent essentiellement les prix que doivent payer les tiers pour les services fournis par Brucefo.

Une telle réglementation ne peut pas être adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Le délégué n'indique pas non plus quelle disposition de l'ordonnance organique du 23 février 2006 accorderait une telle compétence au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En outre, la réglementation en projet concerne les prix de la rémunération due à l'autorité en contrepartie des services qu'elle – en l'occurrence Brucefo – fournit à un redevable, considéré individuellement. En conséquence, les prix doivent être qualifiés de rétribution. Il découle de l'article 173 de la Constitution que le législateur régional doit au moins déterminer les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution¹. Le délégué omet d'indiquer une telle disposition législative.

Pour être complet, on peut relever que le fait que la réglementation en projet délègue la compétence de fixer le prix à la direction de Brucefo, ne donne pas lieu à une conclusion différente. En effet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas attribuer de compétences pour lesquelles un fondement juridique fait défaut à son propre égard.

Le projet ne saurait dès lors se concrétiser, faute de fondement juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹ C.C., 22 février 2018, n° 18/2018, B.5.9.2.