KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 30e januari 1981 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige produkten schadelijke organismen", heeft de 27e maart 1981 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, sais par le Ministre de l'Agriculture, le 30 janvier 1981, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre le organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux", a donné le 27 mars 1981 l'avis suivant :

I. VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontwerp betreft de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen. Het ontleent zijn rechtsgrond aan de in de aanhef vermelde wet van 2 april 1971 en zal aan het Staatshoofd worden voorgedragen door de Ministers van Landbouw en van Financiën, beiden minister met een nationale bevoegdheid.

De vraag is gesteld of met name de artikelen 54 tot 59 en 60 tot 65 van het ontwerp geen materie betreffen die naar luid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als een plaatsgebonden aangelegenheid in de zin van artikel 107quater van de Grondwet aan de Gewesten is toegewezen.

De artikelen 54 tot 57 van het ontwerp voorzien in maatregelen tot de bestrijding van kolonies van kraaiachtigen en spreeuwen. Die maatregelen kunnen leiden tot het verdelgen van de vermelde vogelkolonies.

Het is juist dat volgens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de jacht en de vogelvangst als onderdelen van de landinrichting en het natuurbehoud plaatsgebonden aangelegenheden zijn, doch een regeling betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen verliest haar landbouwbeschermende aard niet wanneer daarin maatregelen zijn opgenomen die kunnen leiden tot het verdelgen van kolonies van vogels die voor de landbouw schadelijk worden geacht. Met het voordragen van de desbetreffende bepalingen betreedt de Minister van Landbouw dan ook geen domein dat aan het Vlaamse Gewest, respectievelijk het Waalse Gewest, is voorbehouden.

Moeilijker is de bevoegdheidsvraag die met de artikelen 58 en 65 van het ontwerp wordt gesteld. Deze artikelen

.../...

betreffen de bestrijding van enerzijds de iepeziekte en de populierkanker, anderzijds de schorskever, de nonvlinder en de grote dennebladwesp.

Uit de inlichtingen die aan de Raad van State zijn meegedeeld, mag blijken dat de landbouwbeschermende aard van de bepalingen betreffende de iepeziekte en de populierkanker niet in alle gevallen onmiddellijk duidelijk lijkt te zijn. Wanneer het gaat om bomen die deel uitmaken van een tuinbouwbedrijf zoals een boomkwekerij of geïntegreerd zijn in een landbouwexploitatie, mag men aanvaarden dat de desbetreffende voorzieningen tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren, niet omdat bomen zoals andere gewassen planten zijn doch omdat het maatregelen betreft die naar wezen en strekking landbouwbeschermend zijn. Het ontwerp moet dan wel worden aangepast : ziektebestrijdende maatregelen omtrent bomen in parken en bossen behoren overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de Gewesten, in casu en elk voor zijn territoor tot het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. De nationale bevoegdheid blijft uiteraard vooralsnog bestaan wat het Brusselse Gewest betreft.

Een zelfde stelregel zou in beginsel van overeenkomstige toepassing moeten zijn ter zake van de insectenbestrijding. Elke normerende overheid moet inderdaad blijven binnen de grenzen van de materie zoals die, wat dit ontwerp betreft, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vermeld.

In de loop van het onderzoek is aan de Raad van State meegedeeld dat voor de desbetreffende in het ontwerp vervatte bepalingen de aard en het oogmerk van landbouwbeschermende maatregel in de werkelijkheid hetzij niet afscheidbaar zijn van die van een maatregel van natuurbehoud, hetzij zich met deze als het ware vereenzelvigen. De doelmatigheid van de beoogde maatregelen zou zelfs bepaald worden door hun algemene toepassing.

.../...

Tijdens de parlementaire bespreking van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden, is bij herhaling gezegd dat er tussen de Staat, de Gemeenschap en de Gewesten geen concurrerende bevoegdheid is (zie onder meer Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/2, blz. 57, en Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1979-1980, nr 627/10, blz. 7).

Daarop gelet lijken voor het thans gestelde probleem twee oplossingen mogelijk.

Een eerste oplossing kan erin bestaan dat door Staat en Gewest, elk wat hem betreft, regelend wordt opgetreden. Om redenen van doelmatigheid zullen die regelingen mekaar onderling volkomen moeten dekken. Dat onderstelt gelijktijdige, zij het afzonderlijke, en identische regelingen door de Staat en de twee Gewesten.

Een tweede mogelijke oplossing is die van de samenwerking in de totstandkoming van een alles omvattende regeling.

Indien zoals aan de Raad van State is meegedeeld zelfs het verschil in oogmerk - zo verschil aanwezig is - niet lijkt te volstaan om de insectenbestrijding bij uitsluiting onder een nationale materie (landbouwbescherming) dan wel onder een regionale materie (natuurbehoud) te kunnen onderbrengen, kan worden voorgehouden dat in zo'n geval de bevoegdheid voor het geheel die voor het deel insluit. In die orde van gedachten is er geen concurrerende bevoegdheid en zou de gewestbevoegdheid moeten wijken voor de nationale bevoegdheid.

Die regel is evenwel niet ingeschreven in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het lijkt dan ook een noodzaak te zijn dat, wanneer die oplossing wordt gekozen, bij wege van een vergelijk tussen de nationale regering en de Gewestexecutieven vooraf wordt overeengekomen omtrent de aanduiding van de overheid die tot normeren bevoegd is en dat de Gewesten bij het vaststellen van de bedoelde bepalingen worden betrokken.

Overigens lijken de Executieven van het Vlaamse Gewest en van het Waalse Gewest toch bij de totstandkoming van het ontwerp-besluit te moeten worden betrokken omdat door het ontwerp uitvoeringstaken worden opgedragen aan ambtenaren van het Bestuur van Waters en Bossen dat volgens de bijlage, gevoegd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1981 tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 februari 1980 waarbij het overhevelen van personeelsleden naar de vier ministeries van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt geregeld, uit de schoot van de nationale administratie wordt gelicht.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

De tweede verwijzing in de aanhef ware beter gesteld als volgt :

"Gelet op de richtlijn 77/93/E.E.G. ... organismen, gewijzigd bij de richtlijnen 80/392/E.E.G. en 80/393/E.E.G. van 18 maart 1980;".

Een derde verwijzing worde afzonderlijk toegevoegd :

"Gelet op de richtlijn 80/665/E.E.G. van de Raad van 24 juni 1980 betreffende de bestrijding van ringrot bij aardappelen;".

.../...

Artikel 1.

Dit artikel bevat begripsbepalingen welke voor een deel overeenstemmen met die welke in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 augustus 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen zijn opgenomen; die begripsbepalingen zijn aangevuld onder andere om ze in overeenstemming te brengen met de nomenclatuur van artikel 2, 1., van de richtlijn 77/93/E.E.G. Zo wordt de begripsbepaling van "schadelijke organismen" aangevuld met de woorden "op virus gelijkende pathogenen".

Alhoewel de bevoegdheid van de Koning beperkt is tot de schadelijke organismen zoals de inhoud van dat begrip in de wet van 2 april 1971 is omschreven, moet toch worden aangemerkt dat het hier gaat om ziekteverwekkende micro-organismen welke tot voor kort onder het begrip virussen werden begrepen. De wetenschappelijke vooruitgang op het stuk van de microbiologie laat thans toe ze in een afzonderlijke categorie in te delen. Men mag dan ook aannemen dat met die aanvulling, welke aan de richtlijn is ontleend, de Koning binnen de perken van de bevoegdheid blijft welke Hem door de wet is verleend.

Artikel 38.

Het verdient aanbeveling in de Nederlandse tekst, zoals in het besluit van 25 augustus 1971, te schrijven "de gewassen van de geslachten" in plaats van "de planten van de geslachten".

Artikel 79.

In het tweede lid van 3. is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Volgens

.../...

de Franse tekst is het de bedoelde Dienst die de verbodsbeslissingen neemt omtrent het gebruik van bepaalde pootmachines en het vervoer van aardappelplanten en aardappelknollen. Dat is niet zo volgens de Nederlandse tekst.

Artikel 98.

In fine van het eerste lid leze men "... in de artikelen 99 en 100".

Artikel 107.

Artikel 107 van het ontwerp richt een stelsel van verplichte erkenning in voor de bedrijven die bepaalde voor de handel bestemde planten en plantaardige produkten voortbrengen (In de Franse tekst is niet gezegd dat het gaat om planten en plantaardige produkten die "voor de handel zijn bestemd").

Artikel 2, § 1, van de wet van 2 april 1971 machtigt de Koning tot het vaststellen van regelen ten einde de teelt, de bewaring en de afzet van planten en plantaardige produkten tegen schadelijke organismen te beschermen.

Bij herhaling is reeds door de Raad van State aanvaard dat de bevoegdheid om een activiteit te reglementeren, de macht inhoudt om de uitoefening ervan aan een stelsel van erkenning te onderwerpen waardoor een sluitende controle op de uitoefening van de activiteit mogelijk wordt. Een zelfde zienswijze mag worden gevolgd met betrekking tot de maatregelen die de Koning ter uitvoering van artikel 2, § 1, van de wet van 2 april 1971 kan vaststellen, inzonderheid op grond van de overweging dat die maatregelen het reglementeren van activiteiten kunnen inhouden.

Artikel 108.

In 2 leze men "... tuinbouwprodukten rekent de kosten ...".

Artikel 113.

Men leze "... wordt vastgesteld en gestraft ...".

Artikel 114.

Men leze "... van voor planten en voor plantaardige produkten ...".

---

I. OBSERVATION LIMINAIRE.

Le projet concerne la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Il emprunte son fondement légal à la loi du 2 avril 1971 mentionnée dans le préambule et sera proposé au Chef de l'Etat par les Ministres de l'Agriculture et des Finances, qui ont tous deux une compétence nationale.

Il convient de se demander si notamment les articles 54 à 59 et 60 à 65 du projet ne touchent pas une matière qui, aux termes de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est attribuée aux Régions au titre de matière régionale au sens de l'article 107quater de la Constitution.

Les articles 54 à 57 du projet prévoient des mesures de lutte contre les colonies de corvidés et d'étourneaux. Ces mesures peuvent conduire à la destruction desdites colonies d'oiseaux.

S'il est exact que selon la loi spéciale du 8 août 1980 la chasse et la tenderie, en tant qu'éléments de la rénovation rurale et de la conservation de la nature, sont des matières régionales, une réglementation relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ne perd pas son caractère de protection de l'agriculture lorsqu'elle comprend des mesures qui peuvent occasionner la destruction de colonies d'oiseaux considérés comme nuisibles à l'agriculture. En proposant les dispositions ad hoc, le Ministre de l'Agriculture ne s'est donc pas engagé dans un domaine réservé respectivement à la Région wallonne et à la Région flamande.

.../...

A l'égard des articles 58 à 65 du projet, le problème de la compétence est plus difficile. Ces articles ont trait à la lutte contre la maladie des ormes et le chancre des peupliers d'une part, contre le scolyte typographe, la nonne ou bombyx moine et le lophyre du pin d'autre part.

Il ressort des renseignements fournis au Conseil d'Etat que le caractère de protection de l'agriculture qui s'attache aux dispositions relatives à la maladie des ormes et au chancre des peupliers n'apparaît pas, dans tous les cas, comme directement évident. Lorsqu'il s'agit d'arbres qui font partie d'une exploitation horticole, telle qu'une pépinière, ou qui sont intégrés à une exploitation agricole, on peut admettre que les dispositions y afférentes relèvent d'une compétence demeurée nationale, non pas parce que les arbres sont des végétaux au même titre que d'autres plantes, mais parce qu'il s'agit de mesures dont l'essence et le but sont de protéger l'agriculture. Le projet, dans ces conditions, nécessite certains aménagements : les mesures de lutte contre les maladies d'arbres se trouvant dans des parcs ou des bois relèvent, selon la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence des Régions, en l'occurrence la Région wallonne et la Région flamande, chacune pour son territoire, la compétence nationale étant bien entendu maintenue jusqu'à présent en ce qui concerne la Région bruxelloise.

La même règle devrait en principe être applicable mutatis mutandis, en ce qui concerne la lutte contre les insectes. Toute autorité investie d'un pouvoir normatif doit, en effet, rester dans les limites de la matière telle que, en ce qui concerne le présent projet, elle est spécifiée dans la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

Au cours de l'examen du présent projet, il a été communiqué au Conseil d'Etat que, dans la réalité des choses, ce qui confère aux dispositions prévues dans ce domaine par le projet le caractère et l'objectif de mesures de protection de l'agriculture est soit indissolublement lié soit en quelque sorte identique à ce qui leur donne le caractère et l'objectif de mesures de conservation de la nature. L'efficacité des mesures envisagées serait même déterminée par leur application générale.

Au cours de la discussion parlementaire du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980, il a été dit à plusieurs reprises qu'il n'y a pas de compétence concurrente entre l'Etat, les Communautés et les Régions (v. notamment Doc. Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 57, et Chambre des Représentants, 1979-1980, n° 627/10, p. 7).

Cela étant, deux solutions paraissent pouvoir être envisagées pour le problème que soulève le projet.

Une première solution peut consister à ce que l'Etat et les Régions réglementent chacun en ce qui le concerne. L'efficacité commandera alors que ces règlements se recouvrent parfaitement, ce qui suppose que l'Etat et les deux Régions prennent des règlements qui, encore que distincts, soient simultanés et identiques.

La seconde solution envisageable est celle de la collaboration à la mise en place d'une réglementation couvrant tous les aspects.

.../...

Si, comme il a été déclaré au Conseil d'Etat, même la différence d'objectif - si tant est qu'il y en ait une - ne paraît pas suffisante pour que la lutte contre les insectes puisse être rattachée exclusivement à une matière nationale (protection de l'agriculture) ou à une matière régionale (conservation de la nature), on peut soutenir qu'en pareille occurrence la compétence pour le tout englobe la compétence pour la partie. Dans cet ordre d'idées, il n'y a pas de compétence concurrente et la compétence régionale devrait céder le pas à la compétence nationale. Cette règle n'étant pas inscrite dans la loi spéciale du 8 août 1980, il paraît indispensable, lorsqu'on opte pour cette solution, que Gouvernement national et Exécutifs régionaux se mettent d'accord au préalable, par la voie d'un compromis, sur la désignation de l'autorité compétente pour édicter des normes et que les Régions soient associées à la fixation des dispositions susvisées. Les Exécutifs de la Région wallonne et de la Région flamande semblent d'ailleurs devoir être en tout état de cause associés à l'élaboration du projet d'arrêté, car le projet confie des tâches d'exécution à des agents de l'Administration des Eaux et Forêts qui, selon l'annexe jointe à l'arrêté royal du 16 mars 1981 modifiant l'arrêté royal du 12 février 1980 réglant le passage des membres du personnel aux quatre ministères des Communautés et des Régions, est soustraite à l'administration nationale.

.../...

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Il serait préférable de rédiger la deuxième référence du préambule comme suit :

"Vu la directive 77/93/CEE ... végétaux, modifiée par les directives 80/392/CEE et 80/393/CEE du 18 mars 1980;".

On ajoutera une troisième référence distincte rédigée comme suit :

"Vu la directive 80/665/CEE du Conseil du 24 juin 1980 concernant la lutte contre le flétrissement bactérien de la pomme de terre".

Article 1er.

Cet article contient certaines définitions qui correspondent en partie à celles qui figurent à l'article 1er de l'arrêté royal du 25 août 1971 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux; ces définitions ont été complétées, entre autres, en vue de leur mise en concordance avec la nomenclature de l'article 2, 1. de la directive 77/93/CEE.

Ainsi, la définition de la notion d'"organismes nuisibles" est complétée par les mots "pathogènes similaires aux virus".

.../...

Bien que le pouvoir du Roi soit limité aux organismes nuisibles, notion dont le contenu est défini dans la loi du 2 avril 1971, il y a lieu d'observer qu'il s'agit en l'occurrence de micro-organismes pathogènes qui, jusqu'il y a peu, étaient compris dans la notion de virus. Les progrès réalisés dans le domaine de la microbiologie permettent à présent de les classer dans une catégorie distincte. On peut considérer dès lors qu'en procédant à cette adjonction, empruntée à la directive, le Roi demeure dans les limites du pouvoir qui lui est conféré par la loi.

Article 38.

Il se recommande d'écrire dans le texte néerlandais, en s'inspirant de l'arrêté du 25 août 1971, "de gewassen van de geslachten" au lieu de "de planten van de geslachten".

Article 79.

A l'alinéa 2 du point 3, il y a discordance entre les textes français et néerlandais. Selon le texte français, c'est le Service visé qui prend les décisions d'interdiction relatives à l'emploi des machines planteuses et au transport de végétaux ou de tubercules de pommes de terre. Il n'en va pas de même selon le texte néerlandais.

Article 98.

On écrira à la fin de l'alinéa 1er : "... articles 99 et 100 ...".

.../...

Article 107.

L'article 107 du projet organise un régime d'agrément obligatoire pour les exploitations qui produisent certains végétaux et certains produits végétaux destinés au commerce (cette dernière nuance fait défaut dans le texte français du projet).

L'article 2, § 1er, de la loi du 2 avril 1971 autorise le Roi à prescrire des mesures en vue de protéger la culture, la conservation et le commerce de végétaux et de produits végétaux contre les organismes nuisibles.

Le Conseil d'Etat a déjà reconnu à plusieurs reprises que le pouvoir de réglementer une activité implique celui de soumettre l'exercice de cette activité à un régime d'agrément, qui permet un contrôle adéquat de cet exercice. On peut adopter le même point de vue à l'égard des mesures que le Roi est autorisé à prendre en exécution de l'article 2, § 1er, de la loi du 2 avril 1971, en considérant plus particulièrement que ces mesures peuvent impliquer la réglementation d'activités.

Article 108.

On écrira au point 2 du texte néerlandais "... tuinbouwprodukten rekent de kosten ...".

Article 113.

Il y a lieu d'écrire : "... sont constatées et punies ...".

Article 114.

Il y a lieu d'écrire : "... aux végétaux et aux produits végétaux ...".

---

| | | | |
|---|---|---|---|
| De kamer was samengesteld uit | | | La chambre était composée de |
| de Heren<br>Messieurs | : | H. ADRIAENS, | voorzitter,<br>président, |
| | | H. COREMANS,<br>Gh. TACQ, | staatsraden,<br>conseillers d'Etat, |
| | | G. VAN HECKE,<br>F. DE KEMPENEER, | assessoren van de afdeling wetgeving,<br>assesseurs de la section de législation, |
| Mevrouw<br>Madame | : | M. BENARD, | griffier.<br>greffier. |

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.