

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers en achtste kamer, op 27 februari 1990 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende inrichting van de toelating van uitgangsmateriaal en van de keuring van bosbouwkundig teeltmateriaal", heeft op 23 mei 1990 (verenigde kamers) en op 20 november 1990 (achtste kamer) het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies et huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 27 février 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organisant l'admission des matériels de base et le contrôle des matériels forestiers de reproduction", a donné le 23 mai 1990 (chambres réunies) et le 20 novembre 1990 (huitième chambre) l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met de ontworpen regeling - welke in de plaats zal komen van die vervat in het koninklijk besluit van 17 mei 1968 houdende inrichting van de keuring van uitgangsmateriaal en teeltmateriaal van bosbouwsoorten -, wordt beoogd de Belgische reglementering in verband met de kwaliteit van bosbouwkundig teeltmateriaal en in verband met het in de handel brengen ervan in overeenstemming te brengen met de wijzigingen welke sedert de vaststelling van het voormelde koninklijk besluit van 17 mei 1968 werden aangebracht in de ter zake geldende E.E.G.-richtlijnen.

De bedoelde aangelegenheid wordt geregeld door twee richtlijnen van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap, namelijk :

- 1° de richtlijn van 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (66/404/EEG), welke werd gewijzigd door de richtlijnen 69/64/EEG van 18 februari 1969, 79/445/EEG van 26 juni 1975 en 88/332/EEG van 13 juni 1988;
- 2° de richtlijn van 30 maart 1971 betreffende de normen voor de uitwendige kwaliteit van bosbouwkundig teeltmateriaal dat binnen de Gemeenschap in de handel wordt gebracht (71/161/EEG), gewijzigd door de richtlijn 74/13/EEG van 4 december 1973.

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling vormt artikel 2, § 1, 1° en 6°, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Luidens die bepaling kan de Koning

"ten einde de belangen te vrijwaren van de fabrikanten, de voortbrengers, de kwekers, de bereiders, de telers, de verdelers, de gebruikers, de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die voor gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van de mededinging en ten einde de plantaardige en dierlijke produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen, ...

1° bepalen aan welke voorwaarden inzake produktie, vervaardiging, verwerking, bereiding, samenstelling, bewaring, vervoer, kwaliteit, doeltreffendheid, hoeveelheid, oorsprong, herkomst, triëring, verpakking, presentatie, conditionering en publiciteit de grondstoffen moeten voldoen en welke hoedanigheden zij moeten bezitten om te worden in de handel gebracht, verworven, ten toon of te koop gesteld, in bezit gehouden, bereid, vervoerd, verkocht, onder kosteloze of bezwarende titel geleverd, ingevoerd, uitgevoerd of doorgevoerd te worden;

...

6° de grondstoffen onderwerpen aan facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras, de kwaliteit en de goede gezondheidstoestand en de vergoedingen vaststellen welke hiervoor vanwege de fabrikanten, voortbrengers, kwekers, bereiders en telers kunnen worden gevraagd".

3. De Staatssecretaris voor Landbouw dringt er in de adviesaanvraag op aan dat de Raad van State speciaal aandacht zou besteden aan de bevoegdheidsvraag welke door de Gewesten, bij de voorbereiding van het ontwerp-besluit, werd opgeworpen.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat inzonderheid het Waalse Gewest de bevoegdheid van de nationale overheid tot het vaststellen van de ontworpen regeling betwist en zich daarbij beroept op een advies dat de Raad van State op 11 juli 1985 heeft gegeven over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve "portant réglementation de la production et du commerce des matériels de base et de reproduction des essences forestières" (1). In dat advies, zo stelt het Waalse Gewest, heeft de Raad van State geoordeeld "que le pouvoir réglementaire présent à l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 ... est exercé par les Régions pour ce qui vise à "améliorer et protéger la production végétale", quand il s'agit de la protection et de la conservation des forêts".

Wat het argument betreft dat het Waalse Gewest ontleent aan het advies L. 16.847/2 van 11 juli 1985, dient vooreerst te worden opgemerkt dat de Raad van State in dat advies inderdaad heeft aanvaard - overigens in erg restric-

(1) Bedoeld wordt kennelijk het advies L. 16.847/2 van 11 juli 1985 over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve "relatif à la politique régionale en matière de sylviculture".

tieve bewoordingen (1) - dat de Gewestexecutieve in artikel 2 van de wet van 11 juli 1969 een voldoende rechtsgrond kan vinden om regelingen vast te stellen die het natuurbehoud in de bossen als determinerend oogmerk hebben. De Raad heeft evenwel in datzelfde advies opgeworpen dat het de Gewesten niet toekomt het eerderevermelde koninklijk besluit van 17 mei 1968 of dat van 14 september 1973 houdende reglementering van de handel in teeltmateriaal van bosbouwsoorten op te heffen, aangezien deze koninklijke besluiten een aanlegenschap regelen die tot de bevoegdheid van de nationale overheid is blijven behoren, met name "het beschermen van de verdelers, de gebruikers en de verbruikers tegen bedrog en vervalsing" en "het weren van praktijken die voor gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van de mededinging" (zie inzonderheid de opmerkingen betreffende de artikelen 45 en 46 van het ontwerp L. 16.847/2).

-
- (1) In het advies wordt meer bepaald gesteld "que le pouvoir réglementaire que l'Exécutif trouve dans l'article 2 de la loi précitée du 11 juillet 1969 ne peut pas être exercé en vue de tous les objets visés par ledit article 2, mais seulement en vue "d'améliorer et de protéger la production végétale et animale" et seulement dans la mesure où il s'agit de la protection et de la conservation de la nature et, plus particulièrement, des forêts. Les dispositions de l'arrêté en projet, qui n'auraient pour objet de réglementer le commerce des produits de la sylviculture qu'en vue de "sauvegarder les intérêts des fabricants, des producteurs, des obtenteurs, des préparateurs, des éleveurs, des distributeurs, des utilisateurs, des consommateurs" ou d'"empêcher les tromperies et les falsifications" ou de "supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence", dépasseraient la compétence de la Région et seraient, par là même, dépourvues de base légale".

Vervolgens dient erop te worden gewezen dat het in het advies L. 16.847/2 toegepaste procédé voor het afbakenen van de bevoegdheid van de nationale overheid, enerzijds, en die van de Gewesten, anderzijds, - met name het in aanmerking nemen van de doelstelling van de ontworpen maatregel als determinerend criterium voor die bevoegdheidsafbakening - door het Arbitragehof (als ongrondwettig) werd afgewezen. Inzonderheid in het arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat "artikel 107quater van de Grondwet ... duidelijk aan(geeft) dat de gewestbevoegdheden in beginsel in termen van aangelegenheden zijn bepaald; (dat) geen enkele bepaling van de Grondwet of de bijzondere wet ... het geheel van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden (beperkt) tot het nastreven van doelstellingen die zijn afgebakend door de doelstellingen die aan de nationale overheid kunnen worden toegeschreven; (en dat) de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet vermag te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat" (zie de considerans 8.B.4. van het arrest 1/89).

Overeenkomstig deze rechtspraak van het Arbitragehof, zou de reglementering inzake de kwaliteit van het bosbouwkundig teeltmateriaal en inzake het in de handel brengen ervan slechts kunnen worden geacht zaak te zijn van de Gewesten, indien kan worden aangetoond dat die reglementering, naar de bedoeling van de bijzondere wetgever, niet langer kan worden aangemerkt als een "landbouw"- aangelegenheid die tot de nationale bevoegdheid is blijven behoren, doch integendeel moet worden geacht deel uit te maken van

"(de landinrichting en) het natuurbehoud", als bedoeld in artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - tot welke aangelegenheid immers onder meer de aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid inzake "4° de bossen" behoort.

Voor de opvatting dat de bedoelde reglementering, die traditioneel wordt beschouwd als een landbouwaangelegenheid (1), behoort tot de aan de Gewesten overgedragen bevoegdheid inzake het natuurbehoud, inzonderheid met betrekking tot de bossen, kan in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in de parlementaire voorbereiding ervan evenwel geen steun worden gevonden.

Uit die parlementaire voorbereiding kan integendeel worden opgemaakt dat de bijzondere wetgever, toen hij de bevoegdheid inzake "het natuurbehoud" aan de Gewesten toeweest, niet heeft bedoeld enige bevoegdheid inzake "de landbouw- of bosbouwexploitatie" over te dragen.

De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 doet er inderdaad van blijken dat met "natuurbescherming en natuurbehoud" inzonderheid werd bedoeld "de aangelegenheden geregeld bij de wet van 12 juli

(1) Uit de verwijzing, in de eerderevermelde richtlijn 66/404/EEG van 14 juni 1966, naar artikel 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, blijkt dat ook naar de opvatting van de Raad van de E.E.G. de bedoelde regeling past in het "gemeenschappelijk landbouwbeleid": artikel 43 maakt immers deel uit van Titel II van het Verdrag, welke titel betrekking heeft op "De landbouw".

1973 op het natuurbehoud, met uitzondering nochtans van de in artikel 5 van deze wet geregelde aangelegenheid, dit is de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantensoorten, evenals van de uitheemse diersoorten en hun krengen ..." (Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 1, p. 14).

Luidens haar artikel 1 beoogt de voornoemde wet van 12 juli 1973 "het behoud van de eigen aard, de verscheidenheid en het ongeschonden karakter van het natuurlijke milieu door middel van maatregelen tot bescherming van de flora en de fauna, hun gemeenschappen en groeiplaatsen, evenals van de grond, de ondergrond, het water en de lucht". In het tweede lid van artikel 1 wordt uitdrukkelijk bepaald dat "deze wet ... niet (beoogt) de landbouw- of bosbouwexploitatie te regelen".

Ook in de overige artikelen van de wet van 12 juli 1973, met name in de artikelen die betrekking hebben op de bosreservaten (artikelen 20 tot 24) en op de bescherming van de bossen (artikelen 36 en 37), is geen sprake van enige reglementering inzake de kwaliteit van het bosbouwkundig teeltmateriaal of inzake het in de handel brengen ervan.

De conclusie uit wat voorafgaat blijkt dan ook te moeten zijn dat, bij ontstentenis van enige duidelijke aanwijzing in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de aan de Gewesten toegekende bevoegdheid inzake "het natuurbehoud" en "de bossen" ook betrekking zou hebben op de reglementering inzake het bosbouwkundig teeltmateriaal, die aangelegenheid is blijven behoren tot de residuaire bevoegdheden van de nationale overheid.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Aanhef.

De eerste aanhefverwijzing, namelijk die naar de wet van 11 juli 1969, dient te worden aangevuld met de woorden ", inzonderheid op artikel 2, § 1, 1° en 6°;".

De derde aanhefverwijzing dient te worden vervolledigd met de vermelding van de wijzigende richtlijn 88/332/EEG van 13 juni 1988.

Artikel 1.

Dit artikel bevat een aantal definities welke letterlijk werden overgenomen uit artikel 3 van de richtlijn 66/404/EEG, uitgezonderd het 9°, dat in zijn littera d), door de omschrijving "het aankopen door iedere andere persoon, met kennis van zaken, van produkten die niet beantwoorden aan de bepalingen van dit besluit" onder het begrip "in de handel brengen" iets onderbrengt dat in het normale juridisch taalgebruik die betekenis niet heeft.

Zo het ontworpen besluit op dat stuk niet de omzetting van de vermelde richtlijn 66/404/EEG beoogt, laat artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 11 juli 1969 de Koning niettemin toe de bedoelde handelingen aan bepaalde regels te onderwerpen.

Gelet op hetgeen voorafgaat ware het dan ook verkieslijk de kwestieuze woorden uit de definitie van "in de handel brengen" weg te laten en in de plaats daarvan artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met het volgende tweede lid : "Voor de toepassing van dit besluit wordt met in de handel brengen gelijkgesteld, het aankopen door ... (verder zoals in het ontwerp)".

Artikel 2.

Deze bepaling regelt de samenstelling van een nationale lijst, Catalogus genaamd, van het toegelaten Belgisch uitgangsmateriaal, ter uitvoering van de artikelen 5bis en 6 van de richtlijn 66/404/EEG.

Uit het bepaalde in paragraaf 3 kan worden afgeleid dat de Catalogus zelf niet in het Belgisch Staatsblad zal worden gepubliceerd. Het is echter nodig dat dit wel zou gebeuren ten behoeve van de gebruikers : de bedoelde lijst vormt immers de basis van het hele keuringssysteem voor het bosbouwkundig teeltmateriaal.

Artikel 3.

In paragraaf 1 schrijve men "bij het Ministerie van Landbouw" in plaats van "bij de Minister".

Luidens paragraaf 2 zal het op te richten Comité onder meer voorstellen doen inzake de keuring en het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal.

Wat de voorstellen inzake keuring betreft, gaat het kennelijk niet om de keuringsactiviteiten zelf, daar deze geregeld zijn in de artikelen 10 en volgende van het ontwerp, waarbij ter zake een rol wordt toebedeeld aan de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten.

Wat betreft de voorstellen inzake het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal, wordt onder meer bedoeld het bepaalde in de artikelen 4 en 6 van het ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (zie advies L. 19.706/8) en in artikel 15 van het voorliggende ontwerp.

Betreffende paragraaf 3 dient te worden opgemerkt dat de Minister de leden van het Comité, voor zover ze tot de diensten van zijn eigen departement behoren, uiteraard zelf benoemt zonder dat zij moeten worden voorgedragen. Zie hierover de opmerking gemaakt bij artikel 1 van het ontwerp van ministerieel besluit tot regeling van de samenstelling en de werking van het Comité voor de samenstelling van de Catalogus van het Belgisch uitgangsmateriaal dat toegelaten is voor de produktie van bosbouwkundig teeltmateriaal (advies L. 19.708/8).

Artikel 4.

Zoals het eerste lid van die bepaling van het ontwerp is geredigeerd, blijkt niet duidelijk of de Minister, op advies van het Comité, onmiddellijk de lijst vaststelt van de soorten en ondersoorten, enz. die aan de krachtens het besluit genomen maatregelen onderworpen worden, dan wel of hij eerst een lijst vaststelt van de soorten, enz. die er kunnen worden aan onderworpen, waarna dan een tweede beslissing zou moeten volgen om ze er effectief aan te onderwerpen.

Daarover ondervraagd verklaarde de gemachtigde van de Regering zich ermede akkoord dat het woord "kunnen" geschrapt zou worden, aangezien alle materiaal dat voortkomt uit de op de lijst opgenomen soorten, gekeurd zal moeten worden vooraleer het in de handel gebracht kan worden.

Wat het tweede lid betreft, kan de vraag rijzen of die bepaling wel een normatief karakter heeft.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wil dat tweede lid aan de keuringsdiensten de vrijblijvende mogelijkheid bieden een soort kwaliteitslabels af te leveren voor materialen van rassen waarvan het in de handel brengen niet gereglementeerd is.

Artikel 8.

Men schrijve in de Nederlandse tekst niet "voordracht", maar "voorstel", conform hetgeen bepaald is in artikel 3, § 2.

Artikel 10.

Afgezien van de vraag wat in het tweede lid precies wordt bedoeld met de woorden "specifieke verantwoordelijkheid", moet worden vastgesteld dat de overheid niet, enerzijds, bepaalde produkten aan een keuring door haar diensten kan onderwerpen en, anderzijds, zich aan haar verantwoordelijkheid omtrent de betrouwbaarheid van die keuring onttrekken. Dit zou erop neerkomen dat die keuring, welke nochtans verplicht is, voor de rechtsonderhorige geen sluitende waarborg biedt en derhalve op dat stuk nutteloos is.

Integendeel moet een met succes doorstane keuring betekenen dat het betreffende materiaal geschikt bevonden werd ten opzichte van de eisen die de wetgeving en reglementering stellen, zoals trouwens in de aanhef van de vermelde richtlijn 66/404/EEG is uitgedrukt als volgt :

"Overwegende dat de Lid-Staten passende controlemaatregelen moeten vaststellen ten einde te waarborgen dat bij het in de handel brengen is voldaan aan de eisen betreffende de genetische waarde en aan die betreffende de bepalingen ter verzekering van de echtheid".

Artikel 11.

Blijkens deze bepaling zullen de in het ontwerp-besluit bedoelde keuringen gebeuren op grond van een technisch reglement, dat - volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar - niets anders is dan de verwerking en opname van de voorschriften vervat in de beide richtlijnen, vermeld in de aanhef van het ontwerp.

De bevoegdheid om dat reglement vast te stellen wordt, bij delegatie, verleend aan de Minister. Al kan, zoals reeds werd aangestipt, de Koning, op grond van artikel 2, § 3, van de wet van 11 juli 1969, de uitoefening van de in artikel 2, § 1, van deze wet bedoelde reglementaire bevoegdheden aan de Minister van Landbouw overdragen, mits Hij deze bevoegdheden inzonderheid aanwijst, toch moet worden opgemerkt dat zulks niet de juiste werkwijze is.

Immers, het in de Belgische rechtsorde integreren van een E.E.G.-richtlijn kan bezwaarlijk worden overgelaten aan een Minister, die daarbij dan nog zelf niet het initiatief zou mogen nemen doch zou moeten wachten op een voorstel van een openbare instelling (de N.D.A.L.T.).

Het hoeft geen betoog dat de E.E.G.-richtlijn 66/404 door het ontworpen koninklijk besluit slechts gedeeltelijk in het Belgisch recht wordt omgezet.

Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de door het ontworpen besluit gevolgde werkwijze aan de bereiders, boomkwekers en oogsters weinig waarborgen zou bieden tegen-

over de keurder, ook al doordat niet is voorzien in enige publiciteit met betrekking tot het op te stellen technisch reglement.

Dat is des te meer noodzakelijk indien dat reglement, benevens de voorschriften van de bedoelde E.E.G.-richtlijnen, nog andere bepalingen zou bevatten, zoals met betrekking tot de te volgen procedure, aanwijzingen voor het materiaal, voor het verrichten van de keuring, ..., enz.

Artikel 15.

In het eerste lid vervange men in de Nederlandse tekst "voordracht" door "advies", ofwel door "voorstel". In dat laatste geval moet in de Franse tekst "avis" vervangen worden door "proposition".

In het tweede lid schrijve men in plaats van "OESO" voluit "Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling", daar het de eerste en enige maal is dat die organisatie in het ontwerp ter sprake komt.

Artikel 19.

Men vervange in de Nederlandse tekst de woorden "onderrichten omtrent het gebruik dat hij gedaan heeft met" door "in te lichten over het gebruik dat hij gemaakt heeft van".

Artikel 22.

In de Franse tekst dient in het eerste lid na de woorden "donné leur âge" en ook na de woorden "règlement technique" (op de vierde lijn), een komma te worden geplaatst.

De tweede volzin van het eerste lid zou beter worden geredigeerd als volgt :

"onverminderd het bepaalde in artikel 13, dient het gekeurde plantmateriaal zich in een goede gezondheidstoestand te bevinden en normaal gevormd te zijn volgens de leeftijd;".

Artikel 23.

In de eerste volzin van het tweede lid van dit artikel zouden de woorden "te gepasten tijde" uitdrukking moeten geven aan de gedachte dat de bevoegde keuringsdienst niet in de onmogelijkheid mag worden gesteld om zijn taak uit te voeren.

Wegens de vaagheid van die termen dreigt men echter in een ander uiterste te vervallen. Zij laten de dienst immers toe zelf te oordelen of een aanvraag voor keuring "te gepasten tijde" werd ingediend en zij zouden eventueel een excuus kunnen vormen voor traagheid of nalatigheid van die dienst. Indien geen meer precieze omschrijving kan worden gegeven van wat moet worden verstaan onder "te gepasten tijde", dan zouden die woorden beter weggelaten worden.

De tweede volzin van hetzelfde lid heeft betrekking op het bepaalde in artikel 6 van de richtlijn 71/161/EEG. Dit voorschrift vormt een reden te meer om de daarin bedoelde normen niet in het zogenaamd technisch reglement op te nemen, doch veeleer in het ontwerp zelf, met verwijzing naar bijlagen, die dezelfde zouden zijn als de zeer gedetailleerde bijlagen 2 en 3 van voormelde richtlijn. Wel moet worden vastgesteld dat die normen opgenomen zijn in de bijlagen bij het ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (advies L. 19.706/8).

De bijlagen.

In bijlage I, A, 3, schrijve men "Homogeniteit".

In bijlage II, 2.3, schrijve men : "... statistische nauwkeurigheid ...".

Wat bijlage II, 4.2.i), betreft werd aan de gemachtigde de vraag gesteld of "vruchtvorming" (term uit richtlijn) hetzelfde is als "zaadzetting" (term uit ontwerp). Hierop werd geantwoord dat de term "zaadzetting" bewust werd gekozen om taalkundige redenen.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La réglementation en projet, qui se substituera à celle contenue dans l'arrêté royal du 17 mai 1968 organisant le contrôle des matériels de base et des matériels de reproduction des essences forestières, a pour objet d'aligner la réglementation belge relative à la qualité des matériels forestiers de reproduction et à la commercialisation de ces matériels sur les modifications qui, depuis que l'arrêté royal du 17 mai 1968 précité est intervenu, ont été apportées aux directives de la C.E.E. régissant cette matière.

La matière précitée est régie par deux directives du Conseil de la Communauté économique européenne, à savoir :

- 1° la directive du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction (66/404/CEE), modifiée par les directives 69/64/CEE du 18 février 1969, 79/445/CEE du 26 juin 1975 et 88/332/CEE du 13 juin 1988;
- 2° la directive du 30 mars 1971 concernant les normes de qualité extérieure des matériels forestiers de reproduction commercialisés à l'intérieur de la Communauté (71/161/CEE), modifiée par la directive 74/13/CEE du 4 décembre 1973.

2. Le fondement légal de la réglementation en projet est fourni par l'article 2, § 1er, 1° et 6°, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut

"en vue de sauvegarder les intérêts des fabricants, des producteurs, des obtenteurs, des préparateurs, des éleveurs, des distributeurs, des utilisateurs, des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications, à supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence et en vue de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale et animale, ...

1° déterminer les conditions de production, de fabrication, de transformation, de préparation, de composition, de conservation, de transport, de qualité, d'efficacité, de quantité, d'origine, de provenance, de triage, d'emballage, de présentation, de conditionnement et de publicité auxquelles les matières premières doivent satisfaire ainsi que fixer les qualités qu'elles doivent présenter pour être mises dans le commerce, acquises, offertes, exposées ou mises en vente, détenues, préparées, transportées, vendues, remises à titre gratuit ou onéreux, importées, exportées ou être admises en transit;

...

6° soumettre les matières premières à un contrôle facultatif ou obligatoire concernant l'origine, l'identité et la pureté d'espèce et de variété, ainsi que la qualité et le bon état sanitaire et fixer les rétributions exigibles à cet effet des fabricants, producteurs, obtenteurs, préparateurs et éleveurs".

.../...

3. Dans sa demande d'avis, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture insiste pour que le Conseil d'Etat consacre une attention particulière à la question de la compétence, soulevée par les Régions lors de l'élaboration du projet d'arrêté.

Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que c'est tout particulièrement la Région wallonne qui conteste la compétence de l'autorité nationale pour arrêter la réglementation en projet, en invoquant à cet effet un avis émis le 11 juillet 1985 par le Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant réglementation de la production et du commerce des matériels de base et de reproduction des essences forestières" (1). Selon la Région wallonne, le Conseil d'Etat a estimé, dans cet avis, "que le pouvoir réglementaire présent à l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 ... est exercé par les Régions pour ce qui vise à "améliorer et protéger la production végétale", quand il s'agit de la protection et de la conservation des forêts".

Quant à l'argument tiré par la Région wallonne de l'avis L. 16.847/2 du 11 juillet 1985, il convient d'observer tout d'abord qu'il est exact que le Conseil d'Etat a admis dans cet avis - mais en des termes fort restric-

(1) L'avis visé est manifestement l'avis L. 16.847/2 du 11 juillet 1985 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à la politique régionale en matière de sylviculture".

tifs (1) - que l'Exécutif régional peut trouver dans l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 un fondement légal suffisant pour arrêter des réglementations ayant comme objet déterminant la conservation de la nature dans les forêts. Toutefois, le Conseil a objecté dans ce même avis qu'il n'appartient pas aux Régions d'abroger l'arrêté royal du 17 mai 1968, précité, ni l'arrêté du 14 septembre 1973 réglementant la commercialisation de matériel forestier de reproduction, ces arrêtés royaux réglementant une matière qui continue à ressortir à l'autorité nationale, à savoir "la protection des distributeurs, des utilisateurs et des consommateurs contre les tromperies et les falsifications" et "la suppression des procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence" (voir notamment les observations relatives aux articles 45 et 46 du projet L. 16.847/2).

-
- (1) L'avis considère notamment "que le pouvoir réglementaire que l'Exécutif trouve dans l'article 2 de la loi précitée du 11 juillet 1969 ne peut pas être exercé en vue de tous les objets visés par ledit article 2, mais seulement en vue "d'améliorer et de protéger la production végétale et animale" et seulement dans la mesure où il s'agit de la protection et de la conservation de la nature et, plus particulièrement, des forêts. Les dispositions de l'arrêté en projet, qui n'auraient pour objet de réglementer le commerce des produits de la sylviculture qu'en vue de "sauvegarder les intérêts des fabricants, des producteurs, des obtenteurs, des préparateurs, des éleveurs, des distributeurs, des utilisateurs, des consommateurs" ou d'"empêcher les tromperies et les falsifications" ou de "supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence", dépasseraient la compétence de la Région et seraient, par là même, dépourvues de base légale".

Il convient de relever ensuite que le procédé adopté dans l'avis L. 16.847/2 pour délimiter la compétence de l'autorité nationale, d'une part, et celle des Régions, d'autre part, - procédé qui consiste à retenir l'objectif de la mesure projetée comme critère déterminant pour cette délimitation des compétences - a été rejeté (comme institutionnel) par la Cour d'arbitrage. C'est notamment dans l'arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989 que la Cour d'arbitrage a jugé que "l'article 107quater de la Constitution indique clairement que les compétences régionales sont en principe définies en termes de matières; (qu') aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne confine l'ensemble des compétences communautaires et régionales dans la poursuite d'objectifs délimités par ceux que l'on peut reconnaître à l'autorité nationale; (et que) l'objectif d'une norme ne permet pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane" (voir le considérant 8.B.4. de l'arrêt 1/89).

Conformément à cette jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la réglementation relative à la qualité du matériel forestier de reproduction et à la commercialisation de celui-ci ne pourrait être réputée relever des Régions que s'il pouvait être démontré que, conformément aux intentions du législateur spécial, cette réglementation ne peut plus être qualifiée de matière "agricole", qui est demeurée de la compétence de l'autorité nationale, mais doit être réputée au contraire relever de "(la rénovation rurale et de) la conservation de la nature", au sens de l'article 6, § 1er,

III, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - matière, en effet, qui entre notamment dans la compétence attribuée aux Régions en ce qui concerne "4° les forêts".

La conception selon laquelle la réglementation en question, considérée traditionnellement comme une matière relevant de l'agriculture (1), entre dans la compétence, transférée aux Régions, en matière de conservation de la nature, notamment en ce qui concerne les forêts, ne trouve cependant aucun appui ni dans la loi spéciale du 8 août 1980, ni dans les travaux préparatoires de cette loi.

Les travaux préparatoires précités permettent au contraire de conclure qu'en attribuant aux Régions la "conservation de la nature", le législateur spécial n'entendait nullement leur transférer une compétence en matière d'"exploitation agricole ou forestière".

En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que les termes "protection et conservation de la nature" visaient spécifiquement les "matières réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception toutefois de la matière

(1) La référence faite dans la directive 66/404/CEE du 14 juin 1966, précitée, à l'article 43 du Traité instituant la Communauté économique européenne, démontre également que, dans l'optique du Conseil de la C.E.E., la réglementation en question s'inscrit dans le cadre de "la politique agricole commune" : en effet, l'article 43 fait partie du Titre II du Traité, titre relatif à "L'agriculture".

réglée par l'article 5 de cette loi, c'est-à-dire l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ..." (Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980) - n° 1, p. 14).

Aux termes de son article 1er, la loi du 12 juillet 1973, précitée, "tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air". L'alinéa 2 de l'article 1er dispose expressément que "la présente loi ne vise pas à réglementer l'exploitation agricole et forestière".

De même, les autres articles de la loi du 12 juillet 1973, à savoir les articles relatifs aux réserves forestières (articles 20 à 24) et à la protection des forêts (articles 36 et 37), ne contiennent aucune règle relative à la qualité des matériels forestiers de reproduction ou à la commercialisation de ceux-ci.

Il semble, dès lors, qu'il faille conclure de ce qui précède que, la loi spéciale du 8 août 1980 ne contenant aucune indication claire selon laquelle la compétence attribuée aux Régions en matière de "conservation de la nature" et de "forêts" impliquerait celle de réglementer en matière de matériels forestiers de reproduction, cette matière relève toujours des compétences résiduelles de l'autorité nationale.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Préambule.

Le premier alinéa du préambule, à savoir celui qui fait référence à la loi du 11 juillet 1969, doit être complété par les mots ", notamment l'article 2, § 1er, 1° et 6° ;".

Le troisième alinéa doit être complété par la mention de la directive modificative 88/332/CEE du 13 juin 1988.

Article 1er.

Cet article comporte un nombre de définitions empruntées textuellement à l'article 3 de la directive 66/404/CEE, à l'exception du 9° qui, par l'emploi sous d), des mots "l'acquisition par toute autre personne, en connaissance de cause, de produits non conformes aux dispositions du présent arrêté", introduit dans la notion de "commercialisation" un élément qui, dans la langue juridique usuelle, n'a pas cette signification.

Si, sur ce point, l'arrêté en projet ne vise pas à transposer la directive 66/404/CEE précitée, l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 11 juillet 1969 autorise néanmoins le Roi à soumettre les actes considérés à certaines règles.

Eu égard à ce qui précède, il serait dès lors préférable d'omettre les mots en question dans la définition de la "commercialisation" et, en contrepartie, de compléter l'article 1er du projet par un alinéa 2 rédigé comme suit : "Pour l'application du présent arrêté, est assimilée à la commercialisation, l'acquisition par ... (la suite comme dans le projet)".

Article 2.

Cette disposition règle l'établissement d'une liste nationale, appelée Catalogue, des matériels de base belges admis, en exécution des articles 5bis et 6 de la directive 66/404/CEE.

Il peut être déduit des dispositions du paragraphe 3 que le Catalogue même ne sera pas publié au Moniteur belge. Il est toutefois nécessaire qu'il le soit, et ce dans l'intérêt des utilisateurs : cette liste constitue en effet la base de tout le système de contrôle des matériels forestiers de reproduction.

Article 3.

Au paragraphe 1er, il convient d'écrire "auprès du Ministère de l'Agriculture" au lieu de "auprès du Ministre".

Aux termes du paragraphe 2, le Comité à instituer formulera entre autres des propositions en matière de

contrôle et de commercialisation de matériels forestiers de reproduction.

En ce qui concerne les propositions en matière de contrôle, il ne s'agit manifestement pas des activités de contrôle proprement dites, celles-ci étant réglées par les articles 10 et suivants du projet, qui attribuent en la matière un rôle à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

En ce qui concerne les propositions relatives à la commercialisation de matériels forestiers de reproduction, le paragraphe 2 vise notamment les dispositions des articles 4 et 6 du projet d'arrêté royal réglementant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction (cf. avis L. 19.706/8) et celles de l'article 15 du présent projet.

En ce qui concerne le paragraphe 3, il convient de signaler que le Ministre nomme évidemment lui-même les membres du Comité, dans la mesure où ils appartiennent aux services de son propre département, sans qu'ils doivent être présentés. On se reportera, à ce sujet, à l'observation formulée au sujet de l'article 1er du projet d'arrêté ministériel réglant la composition et le fonctionnement du Comité pour l'élaboration du Catalogue des matériels de base belges admis pour la production de matériels forestiers de reproduction (avis L. 19.708/8).

Article 4.

Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1er de cette disposition du projet ne fait pas apparaître clairement si le Ministre arrête immédiatement, sur avis du Comité, la liste des espèces, sous-espèces, etc. soumises aux mesures prises en vertu de l'arrêté ou s'il arrête d'abord une liste des espèces, etc. susceptibles d'y être soumises, pour prendre ensuite une seconde décision par laquelle il les y soumet effectivement.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Gouvernement s'est déclaré d'accord pour que les mots "susceptibles d'être" soient supprimés étant donné que tous les matériels provenant des espèces figurant dans la liste, devront être contrôlés avant de pouvoir être commercialisés.

En ce qui concerne l'alinéa 2, l'on peut se demander si cette disposition a effectivement un caractère normatif.

Selon le fonctionnaire délégué, cet alinéa 2 vise à donner aux services de contrôle la possibilité de délivrer sans engagement une espèce de label de qualité pour des matériels de races dont la commercialisation n'est pas réglementée.

Article 8.

Dans le texte néerlandais, il ne faut pas écrire "voordracht" mais "voorstel", conformément à ce qui a été disposé à l'article 3, § 2.

Article 10.

Indépendamment de la question de savoir ce qu'il faut entendre exactement par les mots "responsabilité spécifique" à l'alinéa 2, il y a lieu de constater que l'autorité ne peut, d'une part, soumettre certains produits à un contrôle effectué par ses services et, d'autre part, se soustraire à sa responsabilité quant à la fiabilité de ce contrôle. En quelque sorte, bien qu'obligatoire, ledit contrôle n'offrirait au justiciable aucune garantie suffisante et serait dès lors inutile à cet égard.

Au contraire, un contrôle subi avec succès doit signifier que les matériels concernés ont été jugés adéquats par rapport aux exigences posées par les normes législatives et réglementaires, ainsi que l'exprime d'ailleurs le préambule de la directive 66/404/CEE précitée :

"Considérant qu'afin de garantir que les exigences relatives à la valeur génétique et celles relatives aux dispositions assurant l'identité sont remplies lors de la commercialisation, les Etats membres doivent prévoir des dispositions de contrôle appropriées".

Article 11.

Selon cette disposition, les contrôles visés dans le projet d'arrêté auront lieu sur la base d'un règlement technique qui - selon l'explication du fonctionnaire délégué - ne sera qu'une reproduction remaniée des prescriptions figurant dans les deux directives mentionnées dans le préambule du projet.

La compétence d'arrêter ledit règlement est attribuée, par délégation, au Ministre. Même si, comme il a déjà été indiqué, le Roi peut, sur la base de l'article 2, § 3, de la loi du 11 juillet 1969, déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice des compétences réglementaires visées à l'article 2, § 1er, de cette loi, à condition qu'il détermine spécialement ces compétences, il y a lieu de signaler que cette manière de procéder n'est pas correcte.

En effet, l'intégration d'une directive C.E.E. dans l'ordre juridique belge peut difficilement être confiée à un Ministre qui, de surcroît, ne pourrait lui-même prendre l'initiative mais devrait attendre la proposition d'un organisme public (l'ONDAH).

Il est évident que l'arrêté royal en projet ne transpose que partiellement la directive C.E.E. 66/404 en droit belge.

Enfin, il convient encore d'observer, qu'en procédant de la sorte, l'arrêté en projet offrirait aux préparateurs, pépiniéristes et récolteurs peu de garanties

face au contrôleur, notamment parce qu'aucune publicité relative au règlement technique à établir n'a été prévue.

Cette publicité est d'autant plus nécessaire si le règlement en question comprend, outre les prescriptions des directives C.E.E. précitées, d'autres dispositions comme des dispositions relatives à la procédure à suivre, des indications pour les matériels, pour l'exécution du contrôle, ..., etc.

Article 15.

A l'alinéa 1er du texte néerlandais, il convient de remplacer le mot "voordracht" par "advies" ou "voorstel". Dans ce dernier cas, il y aura lieu, dans le texte français, de remplacer le mot "avis" par "proposition".

A l'alinéa 2, l'on écrira au lieu d'"OCDE" en toutes lettres "Organisation de coopération et de développement économiques" puisque c'est la première et seule fois que le projet fait mention de cette organisation.

Article 19.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de substituer les mots "in te lichten over het gebruik dat hij gemaakt heeft van" aux mots "onderrichten omtrent het gebruik dat hij gedaan heeft met".

Article 22.

A l'alinéa 1er du texte français, il y a lieu de mettre un point-virgule après les mots "règlement technique" (quatrième ligne) ainsi qu'après les mots "donné leur âge".

La deuxième phrase de l'alinéa 1er serait mieux rédigée comme suit :

"sans préjudice des dispositions de l'article 13, les plans contrôlés doivent se trouver dans un bon état sanitaire et présenter une conformation normale étant donné leur âge;".

Article 23.

Dans la première phrase de l'alinéa 2 de cet article, les mots "en temps opportun" devraient exprimer l'idée que l'office de contrôle compétent ne peut être mis dans l'impossibilité d'exécuter sa mission.

Vu leur imprécision, ces termes risquent de conduire à un autre extrême. Ils permettent en effet à l'office de juger lui-même si une demande de contrôle a été introduite "en temps opportun" et ils pourraient éventuellement servir d'excuse à la lenteur ou à la négligence de cet office. A défaut d'indications plus précises sur ce qu'il y a lieu d'entendre par "en temps opportun", il serait préférable d'omettre ces mots.

La seconde phrase du même alinéa se rapporte aux dispositions de l'article 6 de la directive 71/161/CEE. Cette dernière prescription constitue un motif de plus pour que les normes qu'elle vise ne soient pas énoncées dans le "règlement technique", mais plutôt dans le projet même, avec référence à des annexes qui seraient identiques aux annexes 2 et 3, très détaillées, de la directive précitée. Il convient toutefois de constater que ces normes figurent dans les annexes à l'arrêté royal en projet réglementant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction (avis L. 19.706/8).

Annexes.

Dans le texte néerlandais de l'annexe I, A, 3, il y a lieu d'écrire "Homogeniteit".

Dans le texte néerlandais de l'annexe II, 2.3, il convient d'écrire : "... statistische nauwkeurigheid ...".

En ce qui concerne l'annexe II, 4.2.i), il a été demandé au délégué si, dans le texte néerlandais, la notion de "vruchtvorming" (terme de la directive) est identique à celle de "zaadzetting" (terme du projet). Il a été répondu que le terme "zaadzetting" a été choisi à dessein pour des raisons linguistiques.

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

Les chambres réunies étaient com-
posées de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

staatsraad - voorzitter,
conseiller d'Etat - président,

P. FINCOEUR,
C.-L. CLOSSET,
W. DEROOVER,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : R. ANDERSEN,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : J. GIJSSELS,
Messieurs : J. DE GAVRE,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouwen : R. DEROY,
Mesdames : F. LIEVENS,

griffiers,
greffiers.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER, staatsraad.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER, con-
seiller d'Etat.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. D. ALBRECHT,
auditeur, en door Mevr.
A. DEBUSSCHERE, adjunct-auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

Les rapports ont été présen-
tés par M. D. ALBRECHT, auditeur,
et par Mme A. DEBUSSCHERE, audi-
teur adjoint. La note du Bureau
de coordination a été rédigée et
exposée par Mme M.-C. CEULE, ré-
férendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J. NIMMEGEERS.

De achtste kamer was samengesteld uit

La huitième chambre était composée de

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER, staatsraad.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER, conseiller d'Etat.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.